

**DUE DATE SLIP****GOVT. COLLEGE, LIBRARY**

KOTA (Raj )

Students can retain library books only for two weeks at the most

BORROWER S No	DUE DATE	SIGNATURE

भारतीय अर्थव्यवस्था

# भारतीय अर्थव्यवस्था

लेखक

रुद्र दत्त

भूतपूर्व प्रिंसिपल, स्कूल ऑफ कारेसपोडेस कोर्सेस,  
दिल्ली विश्वविद्यालय, दिल्ली

एवं

के. पी. एम. सुन्दरम

भूतपूर्व प्राध्यापक, अर्थशास्त्र विभाग  
श्रीराम कॉलेज ऑफ कॉमर्स, दिल्ली

1998

एस. चन्द एण्ड कम्पनी लि.

रामनगर, नई दिल्ली-110055



एस. चन्द एण्ड कम्पनी लि.

मुख्य कार्यालय : रामनगर, नई दिल्ली-110 055

फोन : 7772080 81-82, फैक्स : 91-11-7777446

इंटरनेट <http://www.schand.com>, ईमेल [schand@schand.com](mailto:schand@schand.com)

सांगणारे

न 6 आञ्ज पञ्चम पत्र प्राम क्माग सम्प गेउ वगलौर 560 001 Ph 2268048

285/त्र रिपिन रिगि गणुनी म्हा<sup>२</sup> कलकत्ता 700 012 Ph 267459 273914

एम.गो.आ. 6 7 & 8 मैफा 9D घण्टागढ़ 160 017 Ph 43678 692680 541663

पान राजा युवाहीनी 781 001 Ph 522155

152 अन्ना गंगाण घनई 600 002 Ph 8522026

मुकेश बाजार हैदराबाद 500 195 Ph 4651135

613 7 मंगल गांधी गट पुनरुत्थन कोचा 682 035 Ph 381740

महाराष्ट्र 25 गार्डन रोड अमनावा लखनऊ 226018 Ph 226801 284815

जेशा त्रय 103/5 शिवराज नगर मार्ग पुण्ड्र 400 00। Ph 269088। 2610885

3 गांधी मार्ग ईस्ट नागपुर 440 002 Ph 723901

104 मित्रिमित्र अग्रवाल गोविन्द मिश्रा गेट पटना 800 004 Ph 671366

10 315-2

○ मयाधिरार मयिधरे

[illegible]

प्रत्यक्ष मर्यादा 1.266

ਦੁਰਿਸ਼ਾ ਸਕੂਲ 1928

ISBN 81 219 0895 7

भागन दी

गवर्धन ग्याङ्ग प्रिन्सर्ग (प्रा) नि गणपतर्ग नई लिङ्गो 110-055 भाग पदित

मन्वा एवम् उच्यते एषा स्थापिता नि गणनगर नई स्थिता 110-055 हास प्रकाशित ।



# उनतीसवें संस्करण की भूमिका

हम उन विद्यार्थियों एवं प्राध्यापकों के प्रति आभार प्रकट करते हैं जिन्होंने हमारी पुस्तक के लिए सुझाव भेजे। इससे पुस्तक का उनतीसवा संस्करण प्रस्तुत करने का अवसर मिला।

श्री पी वी नरसिंह राव के नेतृत्व में कांग्रेस सरकार द्वारा आर्थिक सुधारों की प्रक्रिया आरंभ किए सात वर्ष पूरे हो गए हैं। चाहे सात वर्षों की अवधि को लम्बा काल नहीं समझा जा सकता जिसके पश्चात् आर्थिक सुधारों के प्रभाव को आकांक्षा जाया चाहिए किन्तु यह इतना छोटा भी नहीं कि इसका मूल्यांकन ही न किया जाए। इस कारण अर्थव्यवस्था पर आर्थिक सुधारों के प्रभाव की समीक्षा का प्रयास किया गया है। 1991 में नई औद्योगिक नीति की घोषणा की गयी और सार्वजनिक क्षेत्र के लिए आरक्षित बहुत से क्षेत्र निजी क्षेत्र के लिए खोल दिए गए। ऐसे नियम एवं विनियम जो निगम क्षेत्र के स्वतंत्र विकास में रुकावट थे या तो ढीले कर दिए गए या हटा दिए गए। इस प्रकार अफसरशाही नियंत्रण के कारण बहुत सी अनावश्यक अडचनों को समाप्त कर उद्घारीकरण की प्रक्रिया मजबूत बनायी गयी। सरकार ने आवश्यकता से अधिक झुककर विदेशी पूँजी को आकर्षित करने के लिए बहुत सी रियायतों की घोषणा की। चाहे अनौपचारिक नीति के आधीन केवल उच्च प्राथमिकता वाले क्षेत्रों और उच्च तकनालाजी वाले क्षेत्रों अर्थात् पावर, टेल्सो संचार, पैट्रोलिएम परिष्करण, आदि में विदेशी पूँजी के प्रवेश की इजाजत दी गयी किन्तु व्यवहार में विदेशी पूँजी सभी उद्योगों में घुसनी शुरू हो गयी और इसका कार्यक्षेत्र उच्च तकनालाजी एवं सामरिक महत्व के उद्योगों से लेकर क्लिष्टा उपयोग वस्तुओं तक फैलने लगा। कांग्रेस और समुक्त मोर्चा दोनों की सरकारों ने इस नीति का अनुसरण किया।

1998 के आम चुनाव के पश्चात् भारतीय जनता पार्टी और उसके सहयोगी दलों ने सत्ता सभालने के पश्चात् शासन के लिए राष्ट्रीय एजेंडा को अन्तिम रूप दिया। राष्ट्रीय एजेंडा का बुनियादी तौर पर बल स्वदेशी पर था परन्तु यहां यह बात स्पष्ट करनी होगी कि स्वदेशी का अर्थ अलगवावाद नहीं। स्वदेशी का अर्थ भारत को मजबूत और आत्मनिर्भर बनाना है ताकि हम विश्व से प्रतिযোগिता कर सकें। राष्ट्रीय एजेंडा में आर्थिक नीति के विस्तृत ढांचे का जिक्र करते हुए यह उल्लेख किया गया "हम सकल देशीय उत्पाद की वृद्धि दर को 7.8 प्रतिशत करेंगे और राजकोषीय एवं राजस्व घाटे को नियंत्रित करेंगे। हम वे सभी कदम उठाएंगे जिनसे राष्ट्रीय हितों के अनुकूल नीतियों एवं प्रोग्रामों के कार्यान्वयन को त्वरित किया जा सके। हम समग्र राष्ट्रीय विकास के प्रयासों को एक मानवीय चेहरा प्रदान करेंगे ताकि हम अपने गरीबों की समाप्ति के अन्तिम सक्ष को प्राप्त कर सकें। इसके लिए हमारा नारा है—बेरोजगारी हटाओ।" राष्ट्रीय एजेंडा में इसके अतिरिक्त यह उल्लेख किया गया "रोजगार विहीन विकास की वर्तमान प्रवृत्ति के विरुद्ध, हमारी सरकार विकास का मूल्यांकन लाभकारी रोजगार के जनन के रूप में करेगी। हमारे नये विनियोग और सस्थानात्मक बल के केन्द्र होंगे—कृषि स्वरोजगार, अनिगामीय क्षेत्र, आधार संरचना विकास और गृह निर्माण जो सभी स्तरों पर भारी रोजगार कायम करने के उपकरण के रूप में कार्य करेंगे।" विदेशी विनियोग बनाम देशीय उद्योगों के हितों के प्रश्न पर राष्ट्रीय एजेंडा में उल्लेख किया गया "हम विश्वाकरण के प्रभावों का बड़ी सावधानी से विश्लेषण करेंगे, इसके कार्यान्वयन के लिए अपनी राष्ट्रीय परिस्थितियों और आवश्यकताओं के अनुसार एक समय सारिणी तय करेंगे ताकि राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था क्षति ग्रस्त होने की अपेक्षा और मजबूत हो और देशीय औद्योगिक आधार और वित्तीय एवं सेवा क्षेत्रों को बढ़ावा मिले।" भारतीय जनता पार्टी के नेतृत्व वाला सरकार ने सुधारों के सुधार की प्रक्रिया चालू की है ताकि स्वदेशी और विदेशी हितों में सन्तुलन स्थापित किया जा सके। मूल धारणा यह है कि विदेशी विनियोग केवल अनुपूरक कार्यभाग ही अदा कर सकता है और विकास का मुख्य भार तो स्वयं भारतीय अर्थव्यवस्था को ही सहन करना पड़ेगा। दूसरे शब्दों में भारत का विकास भारतीयों द्वारा ही होगा। जाहिर है कि हम मुन विकास के नेहरूवादी सिद्धान्त पर पहुँच गए हैं जिसमें विदेशी पूँजी के प्रयोग पर बल दिया गया परन्तु इसमें स्वामित्व और प्रबन्ध दोनों ही भारतीय हाथों में रखने की आवश्यकता को रेखांकित किया गया। आज के विश्वाकरण के सदर्भ में यह कठिन तो मालूम होता है परन्तु असंभव नहीं।

1997-98 के दौरान भारतीय अर्थव्यवस्था में कुछ असंतोषजनक प्रवृत्तियाँ अनुभव की गयीं। समग्र आर्थिक वृद्धि दर

कम होकर 1997-98 में 5 प्रतिशत हो गयी। कृषि वृद्धि दर नकारात्मक थी। खाद्यान्न उत्पादन पिछले वर्ष की तुलना में 1990 लाख टन से गिरकर 1940 लाख टन हो गया। औद्योगिक वृद्धि दर ढीली होकर 4.2 प्रतिशत हो गयी। निर्यात निष्पादन लगातार दूसरे वर्ष भी कमजोर रहा और डालरो के रूप में केवल 1.4 प्रतिशत की वृद्धि दिखा पाया। आयात में 4.1 प्रतिशत की वृद्धि हुई जिसके परिणामस्वरूप व्यापार शेष का घाटा बढ़कर 6793 अरब यूएस डॉलर के रिकार्ड स्तर पर पहुँच गया। राजकोषीय घाटे की स्थिति और अधिक बिगड़ गयी और यह सकल देशीय उत्पाद के 6.1 प्रतिशत के स्तर पर पहुँच गया। पूँजी बाजार भी शोचनीय स्थिति में फँसा रहा और आधार संरचना कठिनाइयों के कारण अर्थव्यवस्था के विकास पर दुष्प्रभाव पड़ा। अतः बुनियादी समस्या अर्थव्यवस्था को मन्द विकास दर के जाल में प्रस्त हो गयी है। पुनः पटरी पर लाना है।

भारत द्वारा मई 11 और 13 1998 को नाभिकीय विस्फोट करने के कारण संयुक्त राज्य अमेरिका की सरकार ने प्रतिबन्ध लगा दिए। जिसके परिणामस्वरूप संयुक्त राज्य अमेरिका और जापान से प्राप्त होने वाले विदेशी विनियोग के बारे में अनिश्चितता का वातावरण कायम हो गया। इससे विकास की समस्या और भी गंभीर हो गयी। चाहे वित्त मंत्री यशवन्त सिन्हा ने अपने 1 जून 1998 के बजट भाषण में प्रतिबन्धों के प्रभाव को वस्तुतः एक महत्वपूर्ण मुद्दा नहीं समझा परन्तु प्रतिबन्धों के प्रभाव की उपेक्षा करना अपनी आखिरी वास्तविकता के प्रति भ्रम लेना है। सरकार द्वारा प्रतिबन्धों के प्रभाव का निराकरण करने के लिए एक आकस्मिकता योजना तैयार करनी चाहिए।

चाहे भारतीय जनता पार्टी के नेतृत्व वाली सरकार केवल तीन महीने से ही सत्ता में रही है परन्तु यह संयुक्त मोर्चा सरकार द्वारा विरासत में दी गयी समस्याओं का समाधान करने का भरसक प्रयास कर रही है। परन्तु यह बात तो समय ही बताएगी कि क्या यह विकास का एक नया मार्ग बनाने में सफल हुई है या नहीं। इन सब बदलती हुई परिस्थितियों और हाल ही में नीतियों में किए गए परिवर्तनों और देश के सामने उभरते हुए खतरो का उल्लेख पुस्तक में उचित स्थान पर किया गया है।

नये अध्याय जो जोड़े गए हैं —

शासन के लिए राष्ट्रीय एजेंडा

नीची पंचवर्षीय योजना (1997-2002)

नये प्रभाग जो जोड़े गए हैं —

भारतीय जनसंख्या प्रक्षेपण—(1996-2016)

बचत दर, वृद्धि-दर और वर्धमान पूँजी-उत्पाद अनुपात में सम्बन्ध

नीची योजना और निर्धनता प्रक्षेपण

नीची योजना में रोजगार नीति

हम श्रीमती राजदत्त के अत्यन्त आभारी हैं जिन्होंने पुस्तक के कार्य में अनथक सहयोग दिया।

अध्यापकों एवं विद्यार्थियों से हमारी प्रार्थना है कि पुस्तक के बारे में अपने विचार एवं आलोचनाएँ हमें भेजे ताकि इसे और सुधारा जा सके।

हम श्री राजेन्द्र गुप्त प्रबन्ध निदेशक एस. चन्द्र एण्ड कम्पनी के आभारी हैं जिन्होंने पुस्तक के प्रकाशन में विशेष ध्यान दिया। हमारे धन्यवाद के पात्र श्री रवीन्द्र गुप्त निदेशक राजेन्द्र रवीन्द्र प्रिंटर्स भी हैं जिनके अनथक प्रयास के परिणामस्वरूप यह संस्करण रिकार्ड समय में पूरा किया गया।

जुलाई 1998

रुद्र दत्त  
के पी. एम. सुन्दरम

# प्रथम संस्करण की भूमिका

भारत एक विकासमान अर्थव्यवस्था है। स्वतन्त्रता प्राप्ति से पूर्व भारतीय अर्थव्यवस्था आर्थिक पिछड़ेपन तथा निर्धनता के दुश्चक्र में फंसी हुई थी। आयोजन के प्रभावाधीन भारतीय अर्थव्यवस्था धीरे धीरे द्रुत आर्थिक विकास और आय के उच्चस्तर की प्राप्ति के लिए अग्रसर हो रही है। हमारे देश की मुख्य आर्थिक समस्याएँ या तो आर्थिक विकास से सम्बन्धित हैं या प्रत्यक्षतः इससे उत्पन्न होती हैं। इसलिए यह अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है कि विश्वविद्यालय में पढ़ने वाले विद्यार्थियों को इन समस्याओं से परिचित कराया जाए।

भारतीय अर्थव्यवस्था के अध्यापक काफी समय से एक ऐसी पुस्तक की आवश्यकता महसूस कर रहे थे जो विकास की समस्याओं पर अधिक बल दे और जो भारतीय अर्थव्यवस्था का एक नवीन ढंग से अध्ययन करे। हमारी पुस्तक इस कमी को पूरा करने की ओर एक प्रयास है। हमने भारतीय अर्थव्यवस्था के अध्ययन सम्बन्धी पारम्परिक पद्धति का त्याग कर विकास प्रधान अध्ययन प्रस्तुत करने का प्रयास किया है।

पुस्तक के छ भाग हैं। भाग 1 में भारतीय अर्थव्यवस्था की संरचना का विश्लेषण किया गया है। अल्पविकास सन्तुलन का विद्यमान होना भारतीय अर्थव्यवस्था के मूल लक्षण, राष्ट्रीय आय और उसके संगठन, राष्ट्रीय आय का वितरण एवं उपभोग ढांचा, आर्थिक विकास के सर्धर्म में मानवीय एवं प्राकृतिक स्रोतों का अध्ययन और पूर्ण निर्माण की समस्या इस भाग के मुख्य अंग हैं। भारतीय अर्थव्यवस्था के चित्र को और परिपूर्ण करने के लिए दो अन्य अध्याय आर्थिक विकास के समाजशास्त्रीय तत्व और भारत की आर्थिक संक्रान्ति दिए गए हैं। इनका उद्देश्य पिछले 200 वर्षों में भारत में चलाई गई आर्थिक नीतियों का संक्षिप्त विवेचन करना है।

भाग 2 आयोजन की समस्याओं से सम्बन्धित हैं। आयोजन की विचारभूमि और दार्शनिक आधार, औद्योगिक नीति और भारतीय अर्थव्यवस्था में बढ़ती हुई राजकीय क्षेत्र, जो भारतीय अर्थव्यवस्था का मूल आधार है इस प्रभाग के पहले तीन अध्यायों में दिए गए हैं। इसके पश्चात् आयोजन के पन्द्रह वर्षों, चौथी योजना के निर्माण में विचाराधीन कारणतत्व और योजनाओं के वित्त प्रबन्ध के ढांचे का अध्ययन किया गया है। इसके अतिरिक्त, भारत जैसी विकासमान अर्थव्यवस्था में विदेशी सहायता का कार्यभाग कीमत नीति का महत्त्व और विपणन-अतिरेक को विकसित व गतिमान करने की समस्याओं का सविस्तार विवेचन किया गया है। इस प्रभाग में हमारा उद्देश्य भारतीय आयोजन की समस्याओं को व्यापक रूप में प्रस्तुत करना और आयोजन के अनुभव से उपलब्ध शिक्षाओं का उल्लेख करना है ताकि हमें उन केन्द्रीय नियंत्रणों का ज्ञान प्राप्त हो सके जिनके द्वारा आर्थिक नीतियों को अभीष्ट दिशाओं में चलाया जा सकता है।

समष्टि स्तर पर भारतीय अर्थव्यवस्था के इस सर्वेक्षण के पश्चात् भाग 3, 4 और 6 में कृषि क्षेत्र औद्योगिक क्षेत्र और तृतीयक क्षेत्र का अध्ययन किया गया है। भाग 5 भारतीय श्रम सम्बन्धी समस्याओं से सम्बन्धित है।

इस पुस्तक की तैयारी में हमने अद्यतन सूचना प्राप्त करने की चेष्टा की है। इसके लिए सरकारी प्रकाशनों, प्रकाशित एवं अप्रकाशित लेखों, पुस्तकों एवं रिपोर्टों का प्रयोग किया है। हम अपने उन सभी मित्रों के आभारी हैं जिन्होंने पुस्तक के निमाण में अपने अमूल्य सुझाव दिए। विशेष रूप से हम श्री ओमप्रकाश कोहली, देशबन्धु कालेज, दिल्ली के प्रति आभार प्रदर्शित करते हैं जिन्होंने पुस्तक की भाषा सुधारने में योगदान दिया।

पारिभाषिक शब्दों के लिए हमने डा. रघुवीर के प्रसिद्ध तथा महान् अंग्रेजी हिन्दी कोष, डा. हरदेव बाहरी के अंग्रेजी हिन्दी कोष तथा भारत सरकार के पारिभाषिक शब्द संग्रह की सहायता ली है। इन कृतियों के लेखकों के भी हम कृतज्ञ हैं।

अध्यापकों एवं विद्यार्थियों से हम प्रार्थना करते हैं कि यदि उन्हें कुछ त्रुटियाँ दृष्टिगत हों, तो कृपया हमें सूचित करें। पुस्तक की विषय सामग्री को और उन्नत ढंग से प्रस्तुत करने के लिए हम अपने पाठकों के सुझावों का स्वागत करेंगे।

दिल्ली

1 अगस्त, 1966

रुद्र दत्त

के पी एम सुन्दरम

# विषय-सूची

अध्याय

विषय

पृष्ठ

## भाग 1 : भारत में विकास एवं आयोजन की मूल धारणाएँ

1. आर्थिक संवृद्धि एवं विकास	1-8
1 आर्थिक संवृद्धि एवं आर्थिक विकास	1
2 अल्पविकास के कारण	3
3 आर्थिक विकास की शर्तें	5
2 निर्धनता का दुष्चक्र तथा विकास की समस्या	9-14
1 निर्धनता का दुष्चक्र और पूँजी निर्माण	9
2 गरीबी के दुष्चक्र को तोड़ने के उपाय	10
3 विनियोग प्रोत्साहन	11
4 बाजार के आकार के निर्धारक	12
3 आर्थिक विकास की कुछ समस्याएँ	15-31
1 अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में पूँजी-निर्माण	15
2 गुप्त बेरोजगारी बचत सामर्थ्य के स्रोत के रूप में	19
3 विदेशी पूँजी एवं आर्थिक विकास	23
4 तकनीक का चुनाव	26
5 प्रदर्शन प्रभाव और आर्थिक विकास	28
4. अल्पविकास और भारतीय अर्थव्यवस्था	32-44
1 अल्पविकसित बनाम विकसित अर्थव्यवस्थाएँ	32
2 अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के रूप में भारतीय अर्थव्यवस्था के मूल लक्षण	34
3 आर्थिक विकास और मानवीय विकास	39
5. भारत की राष्ट्रीय आय	45-52
1 भारत में राष्ट्रीय आय के अनुमान का तरीका	45
2 राष्ट्रीय आय की सरचना एवं वृद्धि की प्रवृत्तियाँ	46
3 भारत में राष्ट्रीय आय प्राक्कलन की सीमाएँ	50
6 जनसंख्या और आर्थिक विकास	53-70
1 जनानुकीय सक्रमण का सिद्धान्त	53
2 भारत में जनसंख्या का आकार और वृद्धि दर	54
3 जनसंख्या का घनत्व	57
4 नगरीकरण और भारत का आर्थिक विकास	58
5 जनसंख्या वृद्धि आर्थिक विकास की गतिरोधक	62
6 जनसंख्या नीति	64
7 भारतीय जनसंख्या प्रक्षेपण (1996-2016)	67
7 भारत में आर्थिक आयोजन	71-76
1 आयोजन की ऐतिहासिक समीक्षा	71
2 भारत में आयोजन के सामाजिक उद्देश्य	71
3 भारत में लोकतांत्रिक समाजवाद	73

<b>8 मिश्रित अर्थव्यवस्था में आयोजन की प्रक्रिया</b>	<b>77-81</b>
1 मिश्रित अर्थव्यवस्था की अवधारणा का विकास	77
2 मिश्रित अर्थव्यवस्था का अर्थ एव क्षेत्र	78
3 भारत में मिश्रित अर्थव्यवस्था का ढांचा	78
4 मिश्रित अर्थव्यवस्था में आयोजन प्रक्रिया	79
5 स्वीकृत सामाजिक उद्देश्यों के बावजूद आयोजन प्रक्रिया में विकृतियाँ	80
<b>9 भारतीय आयोजन में विकास की रणनीति</b>	<b>82-93</b>
1 भारत में विकास रणनीति	82
2 भारतीय विकास रणनीति का गुद्धार्य	83
3 विकास का गांधीवादी बनाम नेहरूवादी माडल	87
4 नेहरूवादी और गांधीवादी माडलों का समन्वय—एकमात्र समाधान	90
5 विकास का राव मनमोहन मॉडल	91
<b>10 औद्योगिक नीति</b>	<b>94-113</b>
1 औद्योगिक नीति 1948	94
2 1956 की औद्योगिक नीति	94
3 जनता सरकार की औद्योगिक नीति (1977)	96
4 औद्योगिक नीति 1980	96
5 औद्योगिक लाइसेंस प्रणाली	98
6 हजारों रिपोर्ट की मुख्य बातें	101
7 औद्योगिक लाइसेंस नीति पर दत्त समिति की रिपोर्ट	102
8 औद्योगिक लाइसेंस नीति (1970)	104
9 औद्योगिक लाइसेंस प्रणाली में उदारीकरण की लहर	104
10 औद्योगिक नीति (1990)	106
11 नई औद्योगिक नीति (1991)	108
<b>11 सरकारी क्षेत्र और भारतीय आयोजन</b>	<b>114-130</b>
1 भारत में सरकारी क्षेत्र का विकास	114
2 भारतीय अर्थव्यवस्था में सरकारी क्षेत्र का कार्यभाग	115
3 सरकारी उद्यमों के विस्तार के पक्ष में तर्क	120
4 सरकारी उद्यमों का निष्पादन	122
5 सरकारी उद्यमों की कमजोरियाँ	125
6 सार्वजनिक क्षेत्र की नीति के भावी दिशा निर्देश	128
<b>12 भारत में पहली छ. योजनाओं की समीक्षा</b>	<b>131-149</b>
1 प्रथम पंचवर्षीय योजना (1950 51 से 1955 56)	131
2 द्वितीय पंचवर्षीय योजना (1955 56 से 1960 61)	132
3 तृतीय पंचवर्षीय योजना (1960 61 से 1965 66)	134
4 वार्षिक योजनाएँ (1966 67 से 1968 69)	136
5 चौथी पंचवर्षीय योजना (1969 70 से 1973 74)	137
6 पाचवीं पंचवर्षीय योजना (1974 75 से 1978 79)	139
7 छठी पंचवर्षीय योजना (1980 85)	143
8 छठी योजना की प्रगति की समीक्षा	147
<b>13 वित्तीय साधन और योजनाएँ</b>	<b>150 157</b>
1 वित्त के स्रोत	150

2	पंचवर्षीय योजनाओं के वित्त प्रबन्ध का ढांचा	151
3	सातवीं योजना में सरकारी क्षेत्र परित्यग के लिए वित्तीय-साधन	154
<b>14.</b>	<b>सातवीं पंचवर्षीय योजना (1985-90)</b>	<b>158-165</b>
1	सातवीं योजना की रूपरेखा	158
2	सातवीं योजना के लिए वित्त प्रबन्ध	161
3	सातवीं योजना की प्रगति	162
<b>15.</b>	<b>आठवीं पंचवर्षीय योजना (1992-97)</b>	<b>166-187</b>
1	आठवीं पंचवर्षीय योजना (1992-97)	166
2	आठवीं योजना के परिमाणवाचक समष्टि आयाम	167
3	सार्वजनिक क्षेत्र की योजना (1992-97) का वित्त प्रबन्ध	171
4	विकास एवं रोजगार का क्षेत्रीय ढांचा	174
5	आठवीं योजना में सार्वजनिक क्षेत्र सम्बन्धी परिष्वद्य	176
6	आठवीं योजना के उत्पादन-लक्ष्य	178
7	सामाजिक विकास के कुछ सूचक	179
8	आठवीं योजना की प्रगति	184
9	आर्थिक योजना के वित्त प्रबन्ध की समीक्षा	184
<b>16</b>	<b>आयोजन के 50 वर्षों की समीक्षा</b>	<b>188-194</b>
1	आयोजन की उपलब्धियाँ एवं विफलताएँ	188
<b>17</b>	<b>निजीकरण और नए आर्थिक सुधार</b>	<b>195-222</b>
1	सार्वजनिक क्षेत्र के निष्पादन सम्बन्धी विश्लेषण	195
2	सार्वजनिक क्षेत्र एवं निजी क्षेत्र में प्रत्याप-क्षर की तुलना	198
3	विश्व में निजीकरण की लहर	200
4	भारत में निजीकरण के प्रयास	201
5	निजीकरण के विकल्प मॉडल	203
6	सार्वजनिक बनाम निजी क्षेत्र विवाद एक निरर्थक बहस	205
7	नए आर्थिक सुधार	207
8	आर्थिक सुधारों की दूसरी लहर	208
9	नए आर्थिक सुधारों का मूल्यांकन	211
<b>18</b>	<b>भारत में पूंजी निर्माण की समस्या</b>	<b>223-234</b>
1	अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में पूंजी-निर्माण	223
2	पूँजी निर्माण की प्रक्रिया	223
3	भारतीय अर्थव्यवस्था सम्बन्धी भौतिक पूँजी निर्माण के विभिन्न अनुमान	224
4	भारतीय अर्थव्यवस्था में देशीय बचत एवं पूँजी निर्माण की प्रवृत्ति	225
5	भारत में बचत गतिमान करने की समस्या	230
<b>19</b>	<b>विदेशी सहायता और भारत का आर्थिक विकास</b>	<b>235-255</b>
1	विदेशी पूँजी की आवश्यकता	235
2	बहु-राष्ट्रीय निगम और उद्योग में विदेशी सहयोग	236
3	विदेशी विनियोग नीति	239
4	भारतीय अर्थव्यवस्था में बढ़ता हुआ विदेशी सहयोग	240
5	विभिन्न योजनाओं में अधिकृत और प्रयुक्त विदेशी सहायता	248
6	आर्थिक विकास पर विदेशी सहायता का प्रभाव	249

7	विदेशी सहायता की समस्याएँ	250
8	भारत का विदेशी ऋण और ऋण जाल	252
20	आत्मनिर्भरता और भारत का आर्थिक विकास	256-265
1	आत्मनिर्भरता की धारणा	256
2	आत्मनिर्भरता के प्रश्न पर दो विचारधाराएँ	257
3	आत्मनिर्भरता एवं पंचवर्षीय योजनाएँ	258
4	आत्मनिर्भरता की प्रगति	261
21	निर्धनता, असमानता और भारत में आयोजन प्रक्रिया	266-279
1	निर्धनता की धारणा	266
2	भारत में निर्धनता के अध्ययन	266
3	वैयक्तिक आय वितरण की असमानता	271
4	पंचवर्षीय योजनाएँ और गरीबी हटाओ प्रोग्राम	271
5	नौवीं योजना और निर्धनता प्रक्षेपण	273
6	गरीबी दूर करने में विफलता के कारण	276
7	गरीबी हटाओ कार्यक्रम	277
22	भारत में बेरोजगारी	280-306
1	भारत में बेरोजगारी का स्वरूप	280
2	भारत में रोजगार की प्रवृत्ति	280
3	रोजगार का ढाँचा	282
4	भारत में बेरोजगारी के अनुमान	283
5	छठी योजना (1980-85) में बेरोजगारी	284
6	सातवीं योजना का रोजगार परिप्रेक्ष्य	285
7	आठवीं योजना का रोजगार परिप्रेक्ष्य	285
8	बेरोजगारी और अल्परोजगार को कम करने की विभिन्न योजनाएँ	287
9	महाराष्ट्र की रोजगार गारंटी योजना	288
10	समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम निर्धनता एवं रोजगार	290
11	समन्वित ग्राम विकास प्रोग्राम की आलोचनात्मक समीक्षा	293
12	जवाहर रोजगार योजना	296
13	नौवीं योजना में रोजगार नीति	300
14	रोजगार प्रेरित विकास रणनीति	303
23	बड़े औद्योगिक घराने और भारत में आर्थिक शक्ति का सकेन्द्रण	307-317
1	स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् बड़े औद्योगिक घराने का विकास	307
2	एकाधिकार जाँच आयोग	310
3	एकाधिकार पूँजी की सर्वाद्धि को बढ़ाने वाले कारण	311
4	एकाधिकार एवं प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार अधिनियम (1970)	312
5	एकाधिकार एवं प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार के प्रति नीतियों में पलटव	314
6	औद्योगिक नीति (1991) और एकाधिकार प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार अधिनियम	316
24	मूल्य, मूल्य-नीति और आर्थिक विकास	318-328
1	स्वतन्त्रता उपरान्त काल में कीमतों में परिवर्तन	318
2	हाल ही में हुई मूल्य वृद्धि के कारण	322
3	भारत में कीमतों पर नियंत्रण	324
4	हाल के वर्षों में भारत में थोक एवं उपभोक्ता कीमतों में हुए परिवर्तन का अध्ययन	326

## भाग 2 : भारतीय अर्थव्यवस्था के क्षेत्रीय पहलू

<b>25. कृषि उत्पादिता प्रवृत्तियाँ और फसल प्रतिरूप</b>	<b>329-340</b>
1. राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में कृषि का स्थान	329
2. 1950-51 के पश्चात् कृषि विकास	331
3. निम्न उत्पादिता के कारण	335
4. भारत में सफल प्रतिरूप	337
<b>26. कृषि आदान और विधियाँ</b>	<b>341-352</b>
1. सिंचाई	341
2. उर्वरक और खाद	346
3. उन्नत बीज	348
4. भारत में पशुपालन एवं दुग्धशाला विकास	348
5. कृषि का यन्त्रीकरण	350
<b>27. भू-सुधार</b>	<b>353-367</b>
1. विकासशील अर्थव्यवस्था के लिए भू-सुधार की आवश्यकता एवं क्षेत्र	353
2. विचौलियों को समाप्ति	354
3. भू-धारण सुधार	357
4. भू-जोतों की अधिकतम सीमा	360
5. भू-सुधार और स्वामित्व जोतों का आकार वितरण	364
6. भू-सुधार नीति की आलोचना	366
<b>28. जोत का आकार और उत्पादिता</b>	<b>368-378</b>
1. लाभकर जोत का अर्थ	368
2. भारत में सकार्य जोतों के आकार का ढाँचा	369
3. जोतों के उपविभाजन और विखण्डन की समस्या	371
4. सहकारी खेतों	373
5. जोत का आकार, उत्पादिता और लाभदायकता/फार्म कुरालता	375
<b>29. भारत में ग्राम-ऋण की व्यवस्था</b>	<b>379-391</b>
1. ग्रामीण ऋण की आवश्यकता एवं स्रोत	379
2. कृषि-वित्त के विशेष लक्षण	384
3. वाणिज्य बैंक और ग्राम-वित्त	385
4. क्षेत्रीय ग्राम बैंक	388
5. नेबाई और ग्राम-उधार	390
<b>30. कृषि विपणन तथा भाण्डागार</b>	<b>392-399</b>
1. भारत में कृषि-विपणन की वर्तमान अवस्था	392
2. विनियमित मण्डियाँ	393
3. सहकारी विपणन	394
4. सरकार और कृषि विपणन	396
5. भारत में भाण्डागार	397
<b>31. सहकारिता और कृषि विकास</b>	<b>400-408</b>
1. अल्पकालिक सहकारी उधार	400
2. दीर्घकालिक सहकारी उधार—भूमि विकास बैंक	402



3 सहकारिता के अन्य प्रकार	404
4 सहकारी आन्दोलन की उपलब्धिया	405
5 सहकारी आन्दोलन की कमजोरियाँ	406
6 आठवीं योजना में सहकारिता	408
<b>32. खाद्य समस्या</b>	<b>409-417</b>
1 खाद्य समस्या और खाद्य नीति	409
2 खाद्यान्न की कीमतों को प्रभावित करने वाले कारण	414
3 खाद्य समस्या को हल करने के दीर्घकालीन उपाय	416
<b>33. हरी क्रान्ति</b>	<b>418-427</b>
1 नयी कृषि विकास-रणनीति और 1960 के पश्चात् भारतीय कृषि का आधुनिकीकरण	418
2 नई कृषि विकास रणनीति की उपलब्धिया	419
3 नई कृषि विकास रणनीति के पक्ष में तर्क	420
4 नई कृषि विकास रणनीति की कमजोरिया	420
5 हरित क्रान्ति की शिक्षाएं	423
6 कृषि के नये विकास क्षेत्र-दूसरी हरी क्रान्ति	424
<b>34. औद्योगिक ढांचा और योजनाएं</b>	<b>428-444</b>
1 औद्योगीकरण का ढांचा	428
2 आयोजन को पूर्व-सन्ध्या पर भारत में औद्योगिक विकास का ढांचा	429
3 औद्योगिक ढांचा और पंचवर्षीय योजनाएं	430
4 आयोजन-काल के दौरान औद्योगिक प्रगति की समीक्षा सरचनात्मक परिवर्तन	437
<b>35. कुछ बड़े पैमानेके उद्योग</b>	<b>445-461</b>
1 लौह एवं इस्पात उद्योग	445
2 सूती कपड़ा उद्योग	448
3 सरकार की 1985 की टैक्सटाइल नीति	451
4 पटसन उद्योग	454
5 चीनी उद्योग	456
6 सीमेंट उद्योग	459
7 कागज उद्योग	461
<b>36. लघु उद्यम</b>	<b>462-475</b>
1 लघु उद्यमों की परिभाषा और वर्गीकरण	462
2 भारतीय अर्थव्यवस्था में लघु उद्यमों की भूमिका	463
3 लघु उद्यमों का समर्थन	464
4 अक्षमताओं को दूर करने की नीतियाँ और कार्यक्रम	467
5 योजनाओं के अन्तर्गत ग्रामीण उद्योग एवं लघु उद्योग	469
6 लघु क्षेत्र औद्योगिक नीति (1991)	470
7 आठवीं योजना (1992-97) में ग्राम तथा लघु उद्योग	474
<b>37. औद्योगिक वित्त</b>	<b>476-488</b>
1 बड़े पैमाने के उद्योगों का वित्त प्रबन्ध	476
2 भारतीय औद्योगिक वित्त निगम	477
3 राष्ट्रीय वित्त निगम	478
4 भारतीय औद्योगिक ऋण तथा विनियोग निगम	480

5 भारतीय औद्योगिक विकास बैंक	481
6 विनियोग संस्थान	483
7 भारतीय औद्योगिक पुनर्निर्माण बैंक	484
■ भारतीय निर्यात-आयात बैंक	485
9 उपरते हुए वित्तीय मध्यवर्ती	486
10. सार्वजनिक क्षेत्र के सावधि-उधार संस्थान—एक मूल्यांकन	488
<b>38. भारत का विदेशी व्यापार</b>	<b>489-503</b>
1 विकासशील अर्थव्यवस्था में विदेशी व्यापार का महत्व	489
2 स्वतन्त्रता-उपसन्न काल में भारत का विदेशी व्यापार	490
3 भारतीय विदेशी व्यापार की संरचना	494
4 भारत में विदेशी व्यापार को दिशा	500
<b>39. भारत का भुगतान-शेष</b>	<b>504-516</b>
1 स्वतन्त्रता-उपसन्न काल में चालू खाते पर भुगतान-शेष	504
2 भुगतान-शेष के घाटे को समस्या का समाधान	508
3 आयात नीति	509
4 निर्यात नीति	512
5 नई निर्यात-आयात नीति (1992-97)	514
<b>40. गैट और भारत का बहुपक्षीय व्यापार</b>	<b>517-526</b>
1 वार्ता का उद्गुह रैंद—गैट का अठारवां रैंद	517
2 उद्गुह रैंद का अन्तिम अधिनियम और इसके भारत के लिए गुहार्थ	518
<b>41. औद्योगिक श्रम और इसका संगठन</b>	<b>527-532</b>
1 औद्योगिक श्रम के लक्षण	527
2. मजदूर संघ आन्दोलन	527
<b>42. श्रम समस्याएँ और श्रम नीति</b>	<b>533-539</b>
1 औद्योगिक विवाद	533
2 औद्योगिक विवादों का समाधान	535
3 भारत में सामाजिक सुरक्षा के उपाय	537
<b>43. कृषि श्रम</b>	<b>540-547</b>
1 भारत में कृषि श्रम की वर्तमान स्थिति	540
2 कृषि श्रमिकों की हीन-आर्थिक दशा के कारण	541
3 कृषि श्रमिक की दशा सुधारने के लिए सुझाव	542
4 कृषि श्रम के सम्बन्ध में सरकार द्वारा किए गए उपाय	543
5 कृषि मजदूर और न्यूनतम मजदूरी	543
6 बन्धुता श्रम का उन्मूलन	544
7 ग्रामीण श्रम पर राष्ट्रीय आयोग की सिफारिशें	546
<b>44. परिवहन एवं संचार</b>	<b>548-563</b>
1 भारतीय रेलवे का विकास	548
2 रेल-वित्त	551
3 रेलवे बजट (1995-96)	553
4 रेल-दर नीति	554
5 सड़क तथा सड़क परिवहन	555

6	रेल सड़क समन्वय	559
7	भारत में जल परिवहन	561
8	नागरिक विमान परिवहन	563
<b>45</b>	<b>भारतीय वाणिज्य बैंक-व्यवस्था</b>	<b>564-575</b>
1	देशीय बैंक व्यवस्था	564
2	भारत में वाणिज्य बैंक प्रणाली की हाल ही की प्रवृत्तियाँ	566
3	राष्ट्रीयकरण के पश्चात् वाणिज्य बैंक व्यवस्था	568
4	भारत में बैंकों की लाभदायकता	571
5	बैंकिंग प्रणाली और प्रतिभूमि घोटाला	572
<b>46</b>	<b>रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया</b>	<b>576-583</b>
1	रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया और उसके कार्य	576
2	रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया और भारतीय मुद्रा बाजार	578
3	रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया की मौद्रिक नीति	580
<b>47</b>	<b>भारत में वित्तीय प्रणाली का सुधार</b>	<b>584-595</b>
1	बैंकिंग प्रणाली का सुधार	584
2	बैंकिंग प्रणाली पर नरसिम्हम समिति की सिफारिशें	586
3	सार्वजनिक क्षेत्र के वित्तीय संस्थानों का सुधार	588
4	भारत में मुद्रा और पूँजी बाजार का सुधार	590
5	1991-92 के बाद बैंकिंग सुधार	592
<b>48</b>	<b>केन्द्र और राज्यों के बीच वित्तीय सम्बन्ध</b>	<b>596-608</b>
1	संविधान में वित्तीय सम्बन्ध	596
2	वित्त आयोग	598
3	दसवे वित्त आयोग की सिफारिशें	603
<b>49</b>	<b>भारतीय सार्वजनिक वित्त</b>	<b>609-627</b>
1	केन्द्रीय सरकार का बजट (1998-99)	609
2	1998-99 के बजट का सार	612
3	बजट में कर प्रस्ताव	615
4	1998-99 के बजट का मूल्यांकन	621
<b>50</b>	<b>राष्ट्रीय एजेन्डा</b>	<b>628-633</b>
1	राष्ट्रीय एजेन्डा में दिए गए विवरण	628
2	राष्ट्रीय एजेन्डा—एक समीक्षात्मक अध्ययन	631
<b>51</b>	<b>नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002)</b>	<b>634-645</b>
1	परिप्रेक्ष्य उद्देश्य और विकास रणनीति	634
2	समष्टि आर्थिक आयाम और नीति सम्बन्धी ढांचा	636
3	सार्वजनिक क्षेत्र की योजना ससाधन और आबंटन	643
4	रोजगार परिदृश्य	644
5	नौवीं योजना की समीक्षा	645

# आर्थिक संवृद्धि एवं विकास (ECONOMIC GROWTH AND DEVELOPMENT)

## 1 आर्थिक सवृद्धि एवं आर्थिक विकास (Economic Growth And Economic Development)

आर्थिक सवृद्धि (Economic Growth) से हमारा अभिप्राय राष्ट्रीय आय के विस्तार से है। अतः आर्थिक सवृद्धि में केवल इस बात पर ध्यान दिया जाता है कि क्या किसी कालावधि में इससे पहले के काल की तुलना में मात्रा की दृष्टि से अधिक उत्पादन हो रहा है या नहीं। दूसरे शब्दों में आर्थिक सवृद्धि एक परिमाणात्मक संकल्पना (Quantitative concept) है। इसके विरुद्ध आर्थिक विकास अपेक्षाकृत अधिक व्यापक धारणा है। आर्थिक विकास का क्षेत्र आर्थिक सवृद्धि से कहीं अधिक है। चाहे कई अर्थशास्त्री आर्थिक सवृद्धि और आर्थिक विकास को एक दूसरे के पर्यायवाची के रूप में इस्तेमाल करते रहे हैं परन्तु हाल ही के आर्थिक साहित्य में इन दोनों धारणाओं के बारे में स्पष्टीकरण हुआ है। चार्ल्स किंडलबर्गर (Charles P. Kindleberger) ने इस सम्बन्ध में उल्लेख किया है "आर्थिक सवृद्धि का अर्थ अधिक उत्पादन से है जबकि आर्थिक विकास से अभिप्राय अधिक उत्पादन के अतिरिक्त तकनीकी एवं संस्थानात्मक व्यवस्था (Institutional arrangement) में हुए परिवर्तनों से भी है जिनके कारण यह उत्पाद (Output) निर्मित एवं विवरित किया जाता है।" आर्थिक सवृद्धि में न केवल अधिक मात्रा में आदानों (Inputs) के कारण अधिक उत्पादन को शामिल किया जाता है बल्कि इसमें प्रति इकाई आदान के बदले अधिक उत्पादन का समावेश भी है अर्थात् आर्थिक सवृद्धि की धारणा में उत्पादन में समय के साथ होने वाली अधिक कार्यकुशलता को शामिल किया जाता है। विकास की धारणा इससे कहीं विस्तृत है। इसमें उत्पादन की संरचना (Composition) में होने वाले परिवर्तनों और क्षेत्रानुसार आदानों के आवंटन (Allocation of inputs by sectors) में परिवर्तन को भी शामिल किया जाता है। अतः आर्थिक विकास के

बिना आर्थिक सवृद्धि तो सम्भव है परन्तु आर्थिक सवृद्धि के बिना आर्थिक विकास सम्भव नहीं क्योंकि तकनीकी एवं संस्थानात्मक व्यवस्था में परिवर्तन का उद्देश्य राष्ट्रीय आय से प्राप्त सृद्धि को विभिन्न क्षेत्रों और जनसंख्या के विभिन्न वर्गों में सापेक्षतः अधिक न्यायोचित रूप में बांटना है। जब तक कोई अर्थव्यवस्था अपनी निर्वाह आवश्यकताओं से अधिक पैदा नहीं करती तब तक वह देश की जनसंख्या के जीवन स्तर को उन्नत करने और उसे अधिक न्यायपूर्ण वितरण उपलब्ध कराने में सफल नहीं हो सकती जिससे कि जनसामान्य की वास्तविक आय में वृद्धि हो सके।

आर्थिक विकास की धारणा की व्याख्या किसी समाज में विभिन्न नीति उद्देश्यों के रूप में ही करनी सम्भव है। अतः इस धारणा का आधार समाज द्वारा स्वीकृत वै मूल्य (Values) हैं जिनके आधार पर समाज के निर्माण का संकल्प किया गया हो। इस दृष्टि से आर्थिक विकास गुणात्मक रूप में आर्थिक सवृद्धि से भिन्न है। आर्थिक विकास की जिस परिभाषा को सबसे अधिक स्वीकृति प्राप्त हो सकती है वह प्रोफेसर जो एम मेयर के अनुसार इस प्रकार है

"आर्थिक विकास की परिभाषा एक ऐसी प्रक्रिया के रूप में की जा सकती है जिसके परिणामस्वरूप कोई देश एक समीचीन कालावधि में अपनी वास्तविक प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि करता है बराबर कि 'परम निर्धनता रेखा' (Absolute poverty line) के नीचे रहने वाली जनसंख्या में वृद्धि न हो और आय का वितरण और अधिक असमान न हो जाए।"

इस परिभाषा से आर्थिक विकास के बारे में जो बातें सुधृत होती हैं वे ये हैं

1 आर्थिक विकास एक प्रक्रिया (Process) है—इस बात पर बल देना आवश्यक है कि आर्थिक विकास एक ऐसी प्रक्रिया है जिसमें कुछ शक्तियाँ जो एक दूसरे से सम्बन्धित हैं कारण और कार्य के रूप में क्रियाशील होती हैं। अतः हमें

आर्थिक विकास की परीक्षा एक प्रगतिशील प्रोग्राम के रूप में करनी चाहिए जिससे फलस्वरूप यह किसी देश की जनसंख्या, विशेषकर निर्धन जनसंख्या के लिए अधिक अर्थपूर्ण सिद्ध हो सके। इस प्रकार आर्थिक विकास की कल्पना विकास की कुछ शक्तों या इसके लक्षणा की सूची के रूप में न करके एक ऐसी प्रक्रिया के रूप में करनी होगी जिसमें कारण और परिणाम के आपसी सम्बन्ध स्पष्ट हो सकें।

**2 निर्धनता दूर करना आर्थिक विकास का प्रधान लक्ष्य**—विभिन्न औपनिवेशिक देशों द्वारा बीसवीं शताब्दी में स्वाधीनता प्राप्त करने के पश्चात् आर्थिक विकास के आन्दोलन ने बल पकड़ा। इन देशों में साम्राज्यवादी शासन के आधुनिक शोषण की जो प्रक्रिया जारी रही इसके परिणामस्वरूप इन देशों में अधिकांश जनसंख्या निर्धनता के चंगुल में प्रस्त रही। अतः आर्थिक विकास की मूल प्रेरणा इन राष्ट्रों में निर्धनता दूर करने के लक्ष्य से उत्पन्न हुई। इसलिए आवश्यक है कि केवल राष्ट्रीय आय में वृद्धि को लक्ष्य न मानकर प्रति व्यक्ति वास्तविक आय में वृद्धि को लक्ष्य माना जाये। यदि केवल राष्ट्रीय आय में वृद्धि को लक्ष्य माना जाता है तो यह सम्भव है कि कुल उत्पादन में वृद्धि तो हो जाए परन्तु प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि न हो। यदि राष्ट्रीय आय की वृद्धि दर जनसंख्या की वृद्धि दर के बराबर है तो प्रति व्यक्ति आय स्थिर रहेगी। यदि जनसंख्या की वृद्धि दर राष्ट्रीय आय की वृद्धि दर से अधिक है तो प्रति व्यक्ति आय कम हो जाएगी। इन दोनों परिस्थितियों में या तो जीवन स्तर स्थिर रहेगा या गिर जाएगा। इसे आर्थिक विकास समझना भूलेंगे। अतः आर्थिक विकास के लिए आवश्यक है कि राष्ट्रीय आय की वृद्धि-दर जनसंख्या की वृद्धि-दर से अधिक हो ताकि जनसंख्या का जीवन-स्तर उन्नत हो सके। यदि ऐसा होता है तो गरीबी दूर करने की प्रक्रिया चालू हो जाएगी।

**3 आर्थिक विकास का अर्थ वास्तविक आय में दीर्घकालीन वृद्धि है**—आर्थिक विकास का अर्थ वास्तविक आय में दीर्घकाल में लगातार वृद्धि है न कि अल्पकाल में वृद्धि जो कि सामान्य व्यापार चक्रों (Business cycles) के तेजी के काल में व्यक्त होती है। आर्थिक विकास के मूल में बात यह है कि राष्ट्रीय एवं प्रति व्यक्ति आय की वृद्धि की प्रवृत्ति कम-से-कम दो या तीन दशक तक बनी रहनी चाहिए। तभी यह बात अधिक विश्वास से कही जा सकती है कि आर्थिक विकास प्रोन्त हो रहा है। इस दृष्टि से पंचवर्षीय योजना को तो विकास प्रक्रिया (Development process) के मील के पत्थर के रूप में ही कल्पित करना होगा। जब तक कई पंचवर्षीय योजनाओं के परिणामस्वरूप

यह प्रवृत्ति टिकाऊ न बन जाए तब तक यह कहना ठीक न होगा कि आर्थिक विकास हो रहा है या देश अपना मौजल की ओर बढ़ रहा है। इसमें हम दीर्घकाल में प्रति व्यक्ति वास्तविक आय की निरन्तर वृद्धि पर बल देना चाहते हैं। आर्थिक विकास को प्रारम्भ करने और उसे दीर्घकाल तक बनाए रखने के कठिन कार्य में स्पष्ट भेद समझना अनिवार्य है।

**4 आर्थिक विकास का उप-लक्ष्य आर्थिक असमानता में कमी लाना है**—आर्थिक विकास के बहुत से विशेषज्ञ अब इस बात पर सहमत हैं कि चाहे आर्थिक विकास का प्रधान लक्ष्य प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि है परन्तु इसके साथ एक अनिवार्य उप लक्ष्य के रूप में आर्थिक असमानता में कमी करना आवश्यक है। इसके लिए निर्धनता रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या (Population living below the poverty line) परम और सापेक्ष रूप में कम करनी होगी। कई अर्थव्यवस्थाओं में यह अनुभव किया गया है कि चाहे वास्तविक प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि हुई परन्तु जनसंख्या की वृद्धि और आर्थिक विकास के लाभों के असमान वितरण के कारण निर्धनता रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या की मात्रा में वृद्धि हुई है। यह परिस्थिति अधिकांश अर्थशास्त्रियों के अनुसार भारतीय अर्थव्यवस्था में भी बनी रही है।

जहाँ द्वैध अर्थव्यवस्था (Dual economy) विद्यमान होता है वहाँ अर्थव्यवस्था के दो अंग होते हैं—आधुनिक मौद्रिक अर्थव्यवस्था (Modern money economy) और पारम्परिक देशीय अर्थव्यवस्था (Traditional indigenous economy)। इसमें यह विल्कुल सम्भव है कि कुल आय में वृद्धि केवल आधुनिक मौद्रिक अर्थव्यवस्था में ही व्यक्त हो और प्रति व्यक्ति आय में भी वृद्धि हो सकती है चाहे पारम्परिक देशीय अर्थव्यवस्था में कोई परिवर्तन न हो। अतः आर्थिक विकास के एक समन्वित अंग के रूप में आय के वितरण की कसौटी को महत्व देना ही होगा।

**5 आर्थिक विकास के कुछ अन्य उप-लक्ष्य हैं** . उपभोग का न्यूनतम स्तर, बेरोजगारी को समाप्त करना, विभिन्न क्षेत्रों के विकास एवं समृद्धि में भारी अन्तरो को कम करना, अर्थव्यवस्था का विराखन (Diversification) और आधुनिकीकरण (Modernization) करना। इन सभी उप लक्ष्यों के मूल में यह बात निहित है कि आर्थिक विकास किसी एक क्षेत्र या कुछ क्षेत्रों या किसी एक वर्ग या कुछ उच्च वर्गों तक ही सीमित न रहे बल्कि इसका प्रभाव व्यापक रूप में समग्र जनसंख्या पर पड़े। इस प्रकार आधुनिकीकरण की क्रिया का विस्तार होना चाहिए ताकि पारम्परिक अर्थव्यवस्था को आधुनिक अर्थव्यवस्था में परिवर्तित किया जा सके।

निष्कर्ष यह कि चाहे यह परम्परा बनो हुई है कि प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि को आर्थिक विकास का सर्वोत्तम उपलब्धि सूचक माना जाता है परन्तु इसे आर्थिक कल्याण या आर्थिक प्रगति का पर्यायवाची समझना उचित नहीं होगा। बहुत से देशों के सन्दर्भ में यह बात स्पष्ट हो गयी है कि चाहे कुल राष्ट्रीय उत्पाद (Gross National Product) में वृद्धि व्यक्ति हुई परन्तु इनमें अभी भी निर्धनता रेखा (Poverty line) के नीचे रहने वाली जनसंख्या की भारी मात्रा विद्यमान है, इनमें बेरोजगारी बढ़ती जा रही है और आय की असमानताएँ और उग्र हो गयी हैं। अतः विकास-अर्थशास्त्रों अब कुल राष्ट्रीय उत्पाद (GNP) की बलिवेदी के ही पुजारी नहीं रहे बल्कि प्रत्यक्ष रूप में विकास प्रक्रिया की गुणवत्ता (Quality) पर अपना ध्यान केन्द्रित करने लगे हैं। पाकिस्तानी अर्थशास्त्री महबूब उल हक ने ठीक ही कहा है "विकास की समस्या की परिभाषा निर्धनता के सबसे बुरे रूप पर चयनात्मक प्रहार के रूप में की जानी चाहिए। विकास के लक्ष्यों की परिभाषा कुपोषण (Malnutrition) बीमारी निराश्रयता, गरीबी, बेरोजगारी और असमानताओं में क्रमिक कमी करने और अन्ततोगत्वा इन्हें समाप्त करने के रूप में की जानी चाहिए। हमें यह पढ़ाया गया है कि हमें अपने कुल राष्ट्रीय उत्पाद (GNP) का ध्यान रखना चाहिए जो स्वयं निर्धनता का ध्यान कर लेगा। अब हमें इसे उलट देना चाहिए और हमें निर्धनता को समाप्त करने की ओर ध्यान देना चाहिए और यह प्रक्रिया कुल राष्ट्रीय उत्पाद का ध्यान कर लेगी। दूसरे शब्दों में हमें कुल राष्ट्रीय उत्पाद (GNP) की सरबन्धा का इसकी वृद्धि दर की अपेक्षा अधिक ख्याल रखना होगा।"

## 2. अल्पविकास के कारण

### (Causes of Underdevelopment)

अपने राजनीतिक एक आर्थिक विचारों के अनुसार अर्थशास्त्रियों ने अर्थव्यवस्थाओं के पिछड़ेपन और अल्पविकास के विभिन्न कारणों पर बत दिया है। परन्तु ध्यानपूर्वक विचार करने से यह बात साफ हो आती है कि निर्धनता के कुछ कारण सभ्यता गतीबो के परिणाम या चिह्न हैं।

1. उपनिवेशवाद और आर्थिक पिछड़ापन (Colonialism and economic backwardness)—वामपथी विचारधारा के अर्थशास्त्रियों का यह प्रबल मत है कि परतंत्र देशों में विकास के अभाव का मूल कारण उपनिवेशवाद है।

इस कथन में काफ़ी सत्य है। इसमें सन्देह नहीं कि साम्राज्यवादी शक्तियों ने, जब तक संभव हो सका परतंत्र उपनिवेशों में औद्योगीकरण की इजाजत नहीं दी। उन्होंने परतंत्र देशों में ऐसे उद्योगों की स्थापना नहीं होने दी जो साम्राज्यवादी देशों में स्थापित उद्योगों से प्रतिस्पर्द्धा कर सकते थे। अतः उपनिवेशवाद को अल्प विकास का एक कारणतत्त्व अवश्य मानना होगा। परन्तु कुछ ऐसे देश भी हैं जिनमें राष्ट्रवादी सरकारें दीर्घकाल से स्थापित हैं परन्तु वे आर्थिक दृष्टि से समुन्नत नहीं हैं। ऐसे देशों का विद्यमान होना इस बात का प्रमाण है कि उपनिवेशवाद को विभिन्न देशों के अल्पविकास का एकमात्र कारण निश्चित करना सही नहीं है भले यह कुछ देशों में प्रधान कारण है।

2. प्राकृतिक संसाधन और आर्थिक पिछड़ापन—कई बार आर्थिक पिछड़ेपन को प्राकृतिक संसाधनों से सम्बन्धित करने का प्रयास किया जाता है। यह कहा जाता है कि सभी समुन्नत देशों (Advanced countries) के पास प्रचुर मात्रा में प्राकृतिक संसाधनों का विशाल भण्डार है और इसलिए वह समुन्नत है। परन्तु ध्यान देने योग्य बात यह है कि दक्षिण अमेरिका और अफ्रीका के भी देश प्राकृतिक संसाधनों से सम्पन्न हैं पर वे विकसित देश नहीं बन पाए। इसके विरुद्ध बहुत से परिचयी यूरोप के देशों के पास उर्वर भूमि सीमित मात्रा में है और उनके पास खनिज साधनों के भण्डार भी थोड़े ही हैं किन्तु फिर भी वे आर्थिक प्रगति के उच्च स्तर पर पहुँच चुके हैं। अतः प्राकृतिक संसाधनों का उपलब्धि आर्थिक विकास की पर्याप्त शर्त नहीं समझी जा सकती। अप्रयुक्त संसाधनों का कोई आर्थिक लाभ नहीं होता जब तक कि उन्हें इस्तेमाल में न लाया जाए। अतः प्राकृतिक संसाधनों को उपलब्धि और आर्थिक विकास में केवल एक सीमित सम्बन्ध ही जान पड़ता है।

3. अपर्याप्त पूँजी, आर्थिक पिछड़ेपन का कारण—पूँजी का अभाव किसी भी देश के आर्थिक पिछड़ेपन का महत्वपूर्ण कारण समझा जाता है। यह कहा जाता है कि अल्पविकसित देश में पूँजी की कमी होती है। यह भी कहा जाता है कि पूँजी वस्तुओं का कुछ सग्रह परम न्यून स्तर पर होता है अर्थात् यह अनिवार्य वस्तुओं के उत्पादन के लिए नाकाम होता है इसके अतिरिक्त पूँजी वस्तुओं की मात्रा श्रम की दृष्टि से भी बहुत ही कम होती है और परिणामतः बड़ी भारी मात्रा में अदृश्य बेरोजगारी (Disguised unemployment) पायी जाती है। किन्तु बहुत से अर्थशास्त्री ऊपर दिए गए तर्कों को स्वीकार नहीं करते। उनका कहना है कि बहुत से अल्पविकसित देशों में चाहे यह कहा जाता है कि पूँजी

1. Mahbub-ul Haq Employment and Income Distribution in the 1970's A New Perspective Pakistan Economic and Social Review, June-December 1971 p 6

कम है परन्तु वस्तुस्थिति यह है कि इनमें बड़ी मात्रा में सभाध्य पूँजी (Potential capital) उपलब्ध है। पर इस पूँजी का एक भारी अनुपात अनुत्पादक भूमि में लगा हुआ है या कम प्रार्थमिकता वाले मकानों या नकदी एवं जवाहरात के रूप में विनिपुक्त है। आर्थिक विकास की दृष्टि से यह एक प्रकार की निष्फल भूमि (Sterilised land) है और इसलिए प्रयोगहीन है। कुछ परिस्थितियों में राजनीतिक अस्थिरता या क्रान्ती के मूल्यहास की प्रवृत्ति को देखते हुए इसको भारी मात्रा विदेशों में रख ली जाती है। अतः यह कहना अनुचित होगा कि अल्पविकसित देशों के पास पर्याप्त पूँजी उपलब्ध नहीं होती। पूँजी तो होती है परन्तु ऐसे रूप में कि इसका प्रयोग आर्थिक विकास के लिए नहीं हो सकता। वास्तव में स. रा. अमेरिका और कई अन्य देशों ने अल्प विकसित अर्धव्यवस्थाओं को विकास के लिए करोड़ों डॉलर ऋण एवं अनुदान के रूप में दिए परन्तु वे अब महसूस करने लगे हैं कि विकास के लिए केवल पूँजी की उपलब्धि पर्याप्त शर्त नहीं। यदि पूँजी का प्रयोग आर्थिक उद्देश्यों के लिए किया जाए या अच्छी परियोजनाओं की व्यवस्था घटिया ढंग से की जाए या इनके कार्यान्वयन में ढील रहे तो परिणाम सकारात्मक होने की अपेक्षा नकारात्मक हो सकते हैं। यह बात अब सभी स्वीकार करते हैं कि भारी राशिओं के प्रभावी व्यय (Effective spending) के लिए अनुभव योग्यता ईमादारी और सगठन की आवश्यकता होती है। इनमें से किसी के अभाव के परिणामस्वरूप इच्छित परिणाम प्राप्त होने कठिन हैं। विकास के लिए किसी देश को कितनी अतिरिक्त पूँजी चाहिए, इसकी जांच इस बात से करनी चाहिए कि कोई देश एक निश्चित अवधि में कितनी पूँजी का प्रभावी रूप में प्रयोग कर सकता है न कि इस बात से कि अन्य देश इसे कितनी पूँजी उधार देने के लिए तैयार है।

4. तकनीकीय पिछड़ापन और अल्पविकास (Technological backwardness and underdevelopment)—तकनीकीय पिछड़ापन आर्थिक विकास के अभाव का एक महत्वपूर्ण कारणतत्त्व माना जाता है। कृषि एवं अन्य उद्योगों में पिछड़ी तकनीक का प्रयोग किया जाता है। अतः यह कहा जाता है कि पिछड़ी तकनीक उत्पादन की ऊँची लागत के रूप में व्यक्त होती है और उत्पादन में श्रम के ऊँचे अनुपात या पूँजी के निम्न अनुपात के रूप में। तकनीकी पिछड़ेपन के कारण पूँजी एवं श्रम दोनों की उत्पादितता (Productivity) निम्न ही रहती है। अल्पविकसित देशों में अकुशल श्रम प्रचुर मात्रा में उपलब्ध होता है परन्तु यह संकेत करना आवश्यक है कि तकनीकी पिछड़ापन आर्थिक पिछड़ेपन

का एकमात्र कारण नहीं यह उसका परिणाम भी है।

5. उद्यम और आर्थिक विकास (Enterprise and economic development)—विकास का अभाव आधुनिक उद्यम के विकसित न होने का परिणाम है। हम जानते हैं कि उत्पादन की व्यवस्था औद्योगिक इकाइयों का प्रबन्ध नवप्रवर्तन (Innovations) चालू करना और जोखिम सहन करने का दायित्व उद्यमी पर होता है। उद्यमकर्ता आर्थिक क्रियाओं के लगातार पुनर्गठन के लिए जिम्मेदार होता है ताकि उत्पादित और वास्तविक आय की ऊर्ध्वमुखी प्रवृत्ति कायम हो सके। 19वीं शताब्दी के इंग्लैंड और 19वीं एवं 20वीं शताब्दी में यू. एस. ए. का आर्थिक विकास प्रधानतः उद्योग के उन कप्तानों या उद्यमकर्ताओं (Entrepreneurs) के कारण हुआ जो किसी ऐसे परिवर्तन को करने के लिए तत्पर थे जो उन्हें अधिक मुनाफा देने वाला हो। किन्तु एक अल्पविकसित देश में शूम्पीटर (Schumpeter) का प्रारूपिक उद्यमकर्ता (Typical entrepreneur) एक दुर्लभ बात है। किसी अल्पविकसित देश में आधुनिक उद्यम का अभाव अनुकूल आर्थिक सामाजिक एवं सांस्कृतिक वातावरण के अभाव का परिणाम है। उदाहरणार्थ बहुत से अल्पविकसित देशों में कोई मजबूत मध्यम वर्ग नहीं है जो समुन्नत देशों की भाँति आर्थिक विकास के लिए आवश्यक नेतृत्व प्रदान कर सके।

किसी अल्पविकसित देश में थोड़ा बहुत उद्यमकर्ता योग्यता (Entrepreneurial ability) उपलब्ध भी होती है वह अर्धव्यवस्था के कुछ ही क्षेत्रों तक सीमित हो जाती है। तृतीयक क्षेत्र (Tertiary sector) विशेषकर व्यापार में इतनी अधिक उद्यमकर्ता योग्यता की आवश्यकता नहीं होती और परिणामतः अधिकांश देशी उद्यमकर्ता इस क्षेत्र को अपनाते चले जाते हैं। इसके अतिरिक्त विदेशी व्यापार की अर्जन शक्ति (Earning power) और तत्पत्ता (Liquidity) बहुत अधिक होती है और यही कारण है कि इन देशों में बहुत से सट्टेबाज न कि उद्यमकर्ता विदेशी व्यापार में कूद पड़ते हैं। इसके विरुद्ध औद्योगिक उत्पादन करना अपेक्षाकृत अधिक कठिन होता है और इस कारण अधिकांश अल्पविकसित देशों में यह कार्य सामान्यतया विदेशी उद्यमकर्ताओं (विशेषकर आरम्भिक काल में द्वारा किया जाता है अतः बहुत से अर्थशास्त्री इस राय के हैं कि आर्थिक विकास के अभाव का कारण एक ऐसे उद्यमकर्ता वर्ग (Entrepreneurial class) का अभाव है जो जोखिम सहने के लिए तैयार हो और नये उद्यम चालू करने का इच्छुक हो।

6. सन्धानात्मक कमजोरियों और आर्थिक पिछड़ापन—आर्थिक पिछड़ेपन के लिए कुछ सन्धानात्मक कमजोरियों

(Institutional weaknesses) को भी उत्तरदायी ठहराया जा सकता है। यह बात याद रखनी होगी कि पिछली दो शताब्दियों में यूरोप और अमेरिका के आर्थिक विकास का वित्त प्रबन्ध बैंकिंग तथा अन्य संस्थानों के विकास द्वारा किया गया। बहुत से अल्पविकसित देशों में बैंक प्रणाली अभी अल्पविकसित ही है। इनमें बहुत से देशों में औद्योगिक एवं ग्रामीण बैंक नहीं हैं चिरन्तन यूरोपीय आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण भाग अदा किया। यह सच है कि कुछ अल्पविकसित देशों में हाल ही के वर्षों में ये संस्थान स्थापित किए गए हैं और परिणामतः विनियोग के लिए साधनों की उनकी भाग और पूर्ति में भारी अन्तर है। बैंक व्यवस्था के अतिरिक्त अल्पविकसित देशों में सामान्यतः पूँजी बाजार (Capital market) नहीं है या एक पूर्णतया विकसित पूँजी बाजार नहीं है जहाँ पर हिस्से और स्टॉक खरीदे और बेचे जाते हैं। संस्थानात्मक विनियोक्त (Institutional investors) जैसे बीमा कम्पनियाँ, बंधों हैं और महत्वपूर्ण नहीं हैं। पिछड़े हुए देशों में भौतिक एवं वित्त प्रणालियों की कमजोरियों के परिणामस्वरूप पूँजी की गतिमान करना और इसका उचित ढंग से प्रयोग करना एक कठिन कार्य है।

**7 आर्थिकेतर कारणात्मक और आर्थिक पिछड़ापन—** आर्थिक विकास को कुछ आर्थिकेतर कारणात्मक (Non economic factors) भी प्रभावित करते हैं। उदाहरणार्थ, आर्थिकेतर कारणात्मक उत्पादन के साधनों की गुणवत्ता (Quality) उनके प्रयोग की कुशलता की मात्रा और इनके विभिन्न क्रियाओं में आवंटन (Allocation) की निश्चित करते हैं। कुछ हालात में तो ये कारणात्मक आर्थिक विकास को प्रोत्साहित करते हैं परन्तु ये प्रायः गतिरोधक का कार्य करते हैं। उदाहरणार्थ, जाति प्रथा, श्रम की निम्न गतिशीलता व्यावसायिक एवं सामाजिक-आर्थिक पिछड़ेपन के लिए उत्तरदायी है। किसान अपनी जमीन से बचा हुआ है और इसलिए उसकी भौगोलिक गतिशीलता कम है। किसी लेखक ने ठीक ही कहा है "परिदृष्ट वर्ग भेद, ज्ञान का अभाव और संचार के घटिया साधनों के कारण श्रम की समस्त एवं ऊर्ध्व गतिशीलता (Horizontal and vertical mobility) में बाधा पड़ती है।" बहुत से अल्पविकसित देशों जैसे भारत में सामाजिक प्रतिष्ठा और शारीरिक श्रम एक दूसरे के विरोधी माने जाते हैं और इस कारण ऐसे व्यवसाय जिनमें शारीरिक श्रम की आवश्यकता होगी वे के प्रति अनिच्छा पायी जाती है। इसके अतिरिक्त सामाजिक प्रतिष्ठा को अधिक महत्व देने के कारण व्यय द्वारा आय एवं उत्पादन के आकांक्ष पर अप्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है। उदाहरणार्थ, विदेशों में बनी प्रतिष्ठा वस्तुओं (Prestige

goods) को अधिक भाग होती है जिसके परिणामस्वरूप लोग देशी वस्तुओं की तुलना में विदेशी वस्तुओं के लिए अधिक मूल्य देने के लिए तैयार हो जाते हैं। इससे देशी वस्तुओं के उत्पादन पर दुष्प्रभाव पड़ता है।

हमने कई कारणात्मकता पर बल दिया है जो कि किसी देश के आर्थिक पिछड़ेपन के कारण समझे जाते हैं। कुछ अर्थशास्त्री इनमें से किसी एक को प्रधान कारण मानते हैं जबकि अन्य इन सभी को एक साथ कार्यशील समझते हैं। परन्तु राबर्ट गार्नर, जो विश्व बैंक के पूर्व प्रधान रहे हैं का विश्वास है कि "आर्थिक विकास या इसका अभाव मुख्यतः विभिन्न देशों में रहने वाले लोगों की अभिवृत्तियों, रिवाजों, परम्पराओं और इनके परिणामस्वरूप उनके राजनीतिक सामाजिक एवं धार्मिक संस्थानों में अन्तर के कारण है।" अतः यदि आर्थिक दृष्टि से पिछड़े देश वास्तव में प्रगति करना चाहते हैं तो उन देशों के लोगों को अपने विचारों एवं कार्यपद्धति में परिवर्तन करना होगा। आर्थिक विकास की रफ्तार को निश्चित करने वाला सबसे महत्वपूर्ण कारणात्मक है किन्तुनी देखें से किसी देश के लोग अपने को बदल सकते हैं? जैसा कि गार्नर (Garner) ने उल्लेख किया है "एक बुलडोजर द्वारा बहुत सी वस्तुओं की गति प्रदान की जा सकती है परन्तु विचारों एवं आदतों को नहीं।" पुराने एवं पारम्परिक जीवन के मूल्यों का परित्याग किए बिना और आधुनिक जीवन पद्धति के लिए आवश्यक अनुशासन को अपनाए बिना, आर्थिक प्रगति करना असम्भव है।

### 3 आर्थिक विकास की शर्तें

(Conditions of Economic Development)

कोई भी अल्पविकसित देश जो आर्थिक विकास की सीढ़ी पर चढ़ना चाहता है उसे अधिक विकास की कुछ आवश्यकताओं की पूर्ति करनी होगी। श्रोनेस्टर ल्यूइस यह स्पष्ट करते हैं कि आर्थिक विकास के तीन तात्कालिक कारण हैं अर्थात् संचय का प्रयत्न ज्ञान का संचय तथा इसका प्रयोग और पूँजी का संचय (Accumulation of capital)। उनके अनुसार स्वाभाविक ही है कि अल्पविकसित देश आर्थिक विकास की इन शर्तों को पूरा करने के लिए कुछ प्रयत्न करें। बहुत से प्रसिद्ध लेखकों ने पूँजी निर्माण (Capital formation) को आर्थिक विकास की प्रक्रिया में केन्द्रीय स्थान दिया है। हम न केवल इन्हीं कारणों पर बल देगे बल्कि कुछ अन्य शर्तों पर भी जिनको अनेक राजनीति तथा अर्थशास्त्र के विद्वानों ने महत्व दिया है।

अल्पविकसित देश के लिए सर्वप्रथम एक राज्य सरकार,



की आवश्यकता होती है जो प्रशासन कार्य संचाल सके। राज्य सरकार का रूप क्या हो—पूँजीवादी या अन्यथा—यह प्रत्येक देश की स्थिति पर निर्भर होगा। परन्तु राज्य सरकार देश में कानून और व्यवस्था (Law and Order) स्थापित करने का प्रयत्न करे क्योंकि राजनीतिक जीवन में स्थायित्व के बिना निर्विघ्न आर्थिक विकास सम्भव नहीं। यदि राजकीय नीतियाँ प्रायः बदलती रहे तो आर्थिक योजनाएँ गमता प्राप्त नहीं करती और निजी विनियोग विफल हो जाता है।

आर्थिक विकास की दूसरी शर्त, एक ईमानदार तथा प्रभावी लोकशासन का विद्यमान होना है। इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि अधिकारा अल्पविकसित देशों में रिश्वत, भ्रष्टाचार और बन्धुपोषण के कारण अधिकारा ससाधन जो कि आर्थिक विकास में जुटाये जा सकते हैं व्यर्थ प्रयुक्त होते हैं। इसका यह अर्थ नहीं कि भ्रष्टाचार और रिश्वत केवल अल्पविकसित देशों का ही विशेष लक्षण है परन्तु भ्रष्टाचार समृद्ध समाजों की अपेक्षा निर्धन देशों के लिए अधिक हानिकारक है। ईमानदारी के अतिरिक्त प्रशासन प्रभावी भी होना चाहिए। अल्पविकसित देशों में आर्थिक विकास की एक मुख्य अड़चन राजकीय अधिकारियों में अनुभव की कमी है और प्रशिक्षण तथा योग्यता कम होने के कारण तुरन्त निर्णय न कर सकने की कमी होती है।

ऊपर दी गई आवश्यकताओं को एक शीर्षक के अधीन भी रखा जा सकता है—अर्थात् अच्छा तथा प्रभावी प्रशासन। विनियोग चाहे सार्वजनिक हो या निजी इस पर अकुशल लोक प्रशासन का प्रभाव अवश्य पड़ता है और इस कारण भी विनियोजकों को कुछ जोखिम तथा अनिश्चितता सहन करनी पड़ती है। यह कल्पना करना व्यर्थ होगा कि अच्छी राज्य व्यवस्था के बिना अच्छी विकास योजनाओं (Development Plans) का निर्माण किया जा सकता है अथवा इन्हें कार्यान्वित किया जा सकता है। इससे भी हानिकारक बात यह है कि न ही तकनीकी सहायता और न ही कुशल तकनीशियनों का लाभ उठाया जा सकता है जब तक कि लोग प्रशासन उनके प्रति उदासीन हों।

शिक्षा आर्थिक विकास की तृतीय शर्त है। जैसा कि गालब्रेथ (Galbraith) ने अपने लेख में लिखा है 'पिछली शताब्दी में आर्थिक तथा सामाजिक उन्नति की आवश्यकताओं में लोक शिक्षा (Public Education) तथा जन ज्ञान वृद्धि की अपेक्षा किसी और बात को इतना अधिक महत्वपूर्ण स्थान नहीं दिया गया। लोक शिक्षा कुछ ही लोगों की शक्ति नहीं बढ़ाती बल्कि अनेक व्यक्तियों की शक्ति का विस्तार करती है और इस प्रकार तकनीकी ज्ञान (Technical knowl-

edge) के द्वार खोल देती है। प्रबुद्ध जनता के बिना जो कि उद्योगीकृत पश्चिमी देशों को उन्नत तकनीकों के प्रयोग में रुचि न रखती हो, केवल विदेशी मशीनों के आयात से उद्योगीकरण सम्भव नहीं हो सकेगा। लोक शिक्षा द्वारा मानव को बुद्धि का विकास होता है जो किसी अन्य ढंग से नहीं हो सकता और तब ही लोग नई पद्धतियों तथा नई तकनीक को अपनाते हैं। जैसा कि मालब्रेथ ने लिखा है 'शिक्षित लोग मशीनें प्राप्त करने की आवश्यकता को अच्छी प्रकार समझ लेंगे। क्या मशीनें शिक्षित लोगों को प्राप्त करने की आवश्यकता को अनुभव करेगी यह समझ में नहीं आता। 'लोक शिक्षा से लोक जागृति उत्पन्न होती है जिसके कारण जनता का अधिकारा भाग आर्थिक क्रिया में सक्रिय रूप से कार्य कर सकता है। लोक शिक्षा लोक आकांक्षाओं की पूर्ति के लिए भी प्रभावी महत्त्व रखती है और इस प्रकार यह विकास को इच्छा को प्रोत्साहन देती है।

आर्थिक विकास की चौथी शर्त सामाजिक न्याय (Social Justice) है। अधिकारा अल्पविकसित देशों में सम्पत्ति तथा राजनीतिक सत्ता जनसंख्या के बहुत ही छोटे से वर्ग के हाथ में होती है जबकि अधिकारा जनता को अपनी उन्नति के लिए कोई प्रोत्साहन नहीं होता। 'कोई भी कृषि विस्तार विशेषज्ञ इस बात को व्याख्या नहीं कर सकता कि किसान को जहाँ एक क्विंटल गेहूँ पैदा होता है दो क्विंटल गेहूँ पैदा करने से क्या लाभ होगा जबकि किसान भली भाँति समझता है कि दोनो क्विंटल ही निश्चित रूप में भू स्वामी को अर्पित करने होंगे। कृषि विनियोग के सर्वोत्तम ढंग तथा कृषि विस्तार की सर्वश्रेष्ठ तकनीक का कोई लाभ नहीं उठाया जा सकता यदि कृषक युगों के अनुभव के आधार पर यह जानता है कि उन्नति का लाभ किसी प्रकार भी उसे प्राप्त नहीं होगा।' अतः प्रभावी आर्थिक विकास उन परिस्थितियों में सम्भव नहीं हो सकता जब तक कि अधिकारा जनसंख्या इनमें भाग न ले। मानव अपनी सर्वोच्च शक्तियों का प्रयोग दूसरों की समृद्धि के लिए कब तक और क्यों कर करेगा। अतः सामाजिक न्याय आर्थिक विकास के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण कारणात्मक है। भू सुधार (Land Reforms) तथा आर्थिक असमानताओं को कम करने के उपाय इस कारण आर्थिक प्रगति के लिए अनिवार्य होते हैं।

विकासोन्मुख अर्थव्यवस्था (Developing Economy) की पाचवी शर्त के दो भाग हैं—पूँजी और तकनीक (Technology)। हमने पहले भी पूँजी संचयन (Capital Accumulation) के महान् महत्त्व का वर्णन किया है जो कि अल्पविकसित देशों में अत्यन्त आवश्यक सीमा कारक

(Limiting Factor) है। कुछ लोगों का कहना है कि यदि आर्थिक विकास के लिए अन्य अनुकूल कारणात्मक अनुपस्थित हों तो ऐसी परिस्थिति में पूँजी-निर्माण व्यर्थ ही होगा। उनके अनुसार आर्थिक विकास का अर्थ केवल पूँजी की मात्रा को बढ़ावा ही नहीं बल्कि आर्थिक विकास के काल में नई सामाजिक अभिवृत्तियाँ (Social Institutions) तथा नए सामाजिक संस्थान (Social Institutions) कायम किए जाने हैं। किन्तु इंग्लैंड तथा संयुक्त राज्य अमेरिका जैसे उन्नत देशों का इतिहास यह स्पष्टतया अभिव्यक्त करता है कि यह आवश्यक नहीं है कि विकास के पूर्व ही सामाजिक अभिवृत्तियों में परिवर्तन हो, बल्कि आर्थिक विकास के साथ-साथ सामाजिक तथा आर्थिक मूल्यों (Social and Economic Values) संस्थानों तथा अभिवृत्तियों में घाटी परिवर्तन विद्यमान हुए। अतः आर्थिक विकास की मूल शर्त यह है कि समाज में आर्थिक विकास में रुचि रखने वाला एक वर्ग विद्यमान हो जो मितव्ययी ढंग से कार्य करना चाहता हो और जिसमें परिवर्तनों की चालू करने का हान तथा शक्ति हो। ऐसे उद्यमकर्ता वर्ग के विद्यमान होने की स्थिति में आर्थिक विकास की समस्त क्रिया इस बात पर निर्भर है कि पूँजी निर्माण की दर को किस प्रकार राष्ट्रीय आय के 20 से 25 प्रतिशत स्तर तक बढ़ाया जा सकता है।

पूँजी-वस्तुएँ और उपकरण या तो देश में ही उत्पन्न किए जा सकते हैं या उनका विदेशों से आयात किया जा सकता है। अल्पविकसित देशों में उन्हें विदेशों से ही मगवाना पड़ता है। विदेशी पूँजी (Foreign Capital) का आयात तीन प्रकार से किया जा सकता है—(क) उसका भुगतान निर्यात द्वारा किया जा सकता है (ख) ऋणों के रूप में प्राप्त की जा सकती है और (ग) उसे उन्नत देशों से उपहार के रूप में स्वीकार किया जा सकता है। परन्तु द्वितीय और तृतीय उपाय ऐसे हैं जिनका साधारणतया प्रयोग किया जाता है क्योंकि उन्नत देश कम उन्नत देशों की सहायता के लिए उत्पन्न होते हैं। हम इस बात का होता है कि जो देश पूँजी वस्तुओं और भौतिकी का आयात करता है इस प्रकार प्राप्त सहायता (ऋण या उपहार के रूप में) का सर्वोत्तम प्रयोग न कर सके बल्कि सम्भवतः इसमें से कुछ भाग का व्यर्थ प्रयोग करे। इसके अतिरिक्त भारी मात्रा में पूँजी प्रयोग करने की योग्यता विकास का ही परिणाम होती है। यदि प्रशिक्षित पढ़े लिखे तथा स्वतंत्र लोगो की पूँजी वस्तुएँ, संचालन शक्ति और परिवहन सुविधाएँ उपलब्ध कराई जायें तो इससे उनकी उत्पादितता (Productivity) बढ़नी स्वाभाविक है। परन्तु उत्पादित निश्चित रूप में नहीं बढ़ायी जा सकती यदि पूँजी वस्तुएँ तथा उपकरण

ऐसे लोगों को उपलब्ध कराए जाएँ जो अज्ञान तथा रूढ़िवाद में फसे हुए हैं और जो पिछड़ी हुई सामाजिक प्रणाली में जकड़े हुए हैं।

पूँजी के अतिरिक्त जिसका एक पिछड़ा हुआ देश एक उन्नत देश से आयात कर सकता है यह भी अनिवार्य है कि पूर्वोक्त उद्योगों से तकनालाजी (Technology) का आयात करे। परन्तु तकनालाजी का आयात एक जटिल समस्या है। यह आवश्यक है कि अल्पविकसित देश उस तकनीक को अपनाए जो उनके लिए वाछनीय एवं सम्भव है न कि उस तकनीक को जो कि उन्नत देशों में प्रचलित है। उदाहरणार्थ, मक्की के अधिक उत्पादक प्रसकर (High-yielding maize hybrid), चावल बोने का जापानी ढंग फूमिम खादों के उन्नत प्रयोग इत्यादि के उत्पादन की उन्नत प्रक्रिया सभी ऐसे उपाय हैं जिनका सामान्य रूप में प्रयोग किया जा सकता है। इसके द्वारा सभी प्रकार के ससाधनों का मितव्ययी ढंग से प्रयोग होता है और ये उपाय पिछड़े तथा उन्नत देशों के लिए उचित एवं आवश्यक समझे जा सकते हैं। परन्तु उन्नत देशों में अधिकारा तकनीक श्रम-बचाव उपार्यों (Labour-saving devices) के रूप में हैं और अधिक उन्नत अर्थव्यवस्थाओं के लिए विशेष रूप में लाभदायक हैं। रूई चुनने के यंत्र, भारी फार्म ट्रैक्टर इस प्रकार की तकनालाजी के उदाहरण हैं। ये व्यक्त करते हैं कि मजदूरों का समरण (Supply) संयुक्त राज्य अमेरिका में बहुत कम है। पिछड़े हुए देशों को इस तकनीक को अपनाया नहीं चाहिए क्योंकि इसके कारण न केवल ससाधनों का अपव्यय होगा बल्कि इससे बेरोजगारी भी बढ़ेगी।

किसी भी अल्पविकसित देश को विकास की छठी शर्त यह है कि वह उचित विकास-आयोजन (Development Planning) की व्यवस्था करे। बाजार प्रक्रिया (Market mechanism) द्वारा बहुत कुछ हो सकता है परन्तु सभी कुछ नहीं हो सकता। उदाहरणार्थ इसके द्वारा किसी व्यक्ति की अन्तरिक्ष यात्रा के लिए नहीं भेजा जा सकता न ही इसके द्वारा 100 करोड़ रुपये की लागत का बाघ बनाया जा सकता है और न ही इसके द्वारा ऐसी जगहों पर जहाँ पहले इत्यादि उद्योग न हो इत्यादि उद्योग कायम किया जा सकता है। बाजार-अर्थव्यवस्था (Market economy) ने उन्नत देशों के विकास में सहायता की है परन्तु इसके द्वारा अल्पविकसित देशों के विकास में अधिक सहयोग देने की सभावना नहीं क्योंकि इन देशों में न केवल विकास अनिवार्य है बल्कि यह विकास तेज गति से होना चाहिए। बाजार की शक्तियों पर विश्वास रखना कि ये द्वुव आर्थिक विकास सम्भव कर

सकती हैं एक अनावश्यक तथा परिहार्य जोखिम (Avoidable Risk) उठाना है। अतः किसी विकासोन्मुख देश के लिए आयोजन अनिवार्य है कि आयोजन के सिद्धान्तों और व्यवहार में कोई ऐसा बना बनाया फार्मूला नहीं जो प्रत्येक पिछड़े हुए देश पर लागू किया जा सके। वास्तव में आयोजन को प्रत्येक देश की आर्थिक विकास की व्यवस्था के अनुसार ढालना पड़ता है। उदाहरणार्थ, विकास की आरम्भिक अवस्थाओं में योजना-निर्माण आर्थिक आयोजन की समस्या ही नहीं बल्कि इसके अतिरिक्त यह भी आवश्यक है कि मूल प्रशासनिक विभाग विकसित किए जाएं शिक्षा तथा आधारभूत सांस्कृतिक ढांचे का निर्माण किया जाए ताकि एक प्रगतिशील एवं स्थायी सामाजिक पद्धति का विकास हो सके। जब प्रशासनिक तथा सामाजिक परिवर्तन का कार्य काफी आगे बढ़ जाता है तब उत्पादन लक्ष्य (Production Target) और विनियोग परियोजना (Investment Outlay) करना बहुत आसान हो जाता है।

आधुनिक विकास योजना एक विनियोग योजना (Investment Plan) होती है और इसका प्राथमिक उद्देश्य आर्थिक विकास को उचित दर सम्भव करना होता है। ऐसी योजना में इसके विभिन्न अंगों का समन्वय और उन्हें ठीक प्रकार से चलाने की आवश्यकता है और साथ ही विनियोग-संसाधनों (Investment Resources)-आन्तरिक एवं बाहरी-की उपलब्धि की व्यवस्था करनी भी आवश्यक है। एक अच्छी योजना में तीन बातें होनी चाहिए। प्रथम इसमें आर्थिक विकास की रणनीति (Strategy) होनी चाहिए अर्थात् इसमें उन कारणतत्त्वों पर जो अनिवार्य एवं अधिक लाभदायक हैं अधिक बल दिया जाना चाहिए और उन्हें निष्क्रिय कारणतत्त्वों से पृथक् करना चाहिए। उदाहरणार्थ कृषि में बहुत सी चीजें लाभदायक हैं परन्तु कुछ तो अनिवार्य हैं। सिंचाई, कृत्रिम खादों एवं उन्नत बीजों द्वारा कृषि में क्रान्तिकारी परिवर्तन किया जा सकता है परन्तु अन्य कृषि सेवाओं (Agricultural Services) से सामान्य परिवर्तन ही सम्भव हो सकता है। द्वितीय किसी अच्छी योजना को औद्योगिक उन्नति के दृश्य और अदृश्यो अंशों पर बल देना चाहिए। विकास योजना के दृश्यो अंशों में इस्पात कारखानों रेल मार्गों कोयले की खानों, तेल साफ करने के कारखानों आदि की स्थापना

शामिल है। विकास आयोजन (Development Planning) के अदृश्य अंशों में कच्चे माल की लागत में कमी वस्तु के प्रकार में उन्नति, विस्थापन (Replacement) के लिए पर्याप्त साधन अधिक श्रम और कुशल प्रबन्ध आदि सम्मिलित किए जाते हैं। अल्पविकसित देश की विकास-योजना औद्योगिक उन्नति के दृश्य तथा अदृश्य दोनों अंगों में परिपूर्ण होनी चाहिए। तृतीय आधुनिक विकास आयोजन में उपभोग का सिद्धान्त (Theory of Consumption) होना अनिवार्य है क्योंकि अन्तिम विश्लेषण में सभी आयोजन उपभोक्ता के लिए है। अतः यह अनिवार्य है कि उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं पर उचित रूप से विचार किया जाए और आवश्यक वस्तुएं उत्पन्न की जायें। इसके अतिरिक्त सबसे अधिक बल रोटी कपड़ा और मकान की प्रचुर मात्रा पर तथा कुशलतापूर्वक उत्पादन पर देना चाहिए क्योंकि यहाँ मानव-समाज की सर्वव्यापक आवश्यकताएँ हैं। निष्कर्ष यह है कि अल्पविकसित देश को आर्थिक विकास के लिए सुव्यवस्थित योजना बनानी चाहिए।

अन्तिम निरन्तर प्रगति के लिए अल्पविकसित देश में पर्याप्त वित्तीय स्थिरता (Financial Stability) होना चाहिए। बहुत से प्रसिद्ध अर्थशास्त्री मुद्रास्फीति (Inflation) द्वारा आर्थिक विकास को प्रोत्त करने का समर्थन करते हैं। मुद्रा-स्फीति द्वारा आर्थिक क्रिया को त्वरित करने के कुछ लाभ अवश्य हैं परन्तु इसकी हानियाँ बहुत सी हैं। भूतकाल में मुद्रा स्फीति द्वारा बहुत-सी राज्य सरकारों को अपरिचित काल का सामना करना पड़ा और इसके परिणामस्वरूप आय का वितरण दोषपूर्ण हो गया जिससे निधन लोगों को रोटी प्राप्त करने में कठिनाई हो गयी और समृद्ध अधिक समृद्ध हो गए। अतः न्यून वित्त प्रबन्ध (Deficit Financing) और कीमती में स्फीतिकारी वृद्धि का जहाँ तक सम्भव हो सके परिहार करना चाहिए।

अतः किसी अल्पविकसित देश को औद्योगिक विकास के लिए बहुत से कार्य एक साथ करने पड़ते हैं। इसमें इसे उन्नत देशों का सहयोग मिलना अनिवार्य है जो आर्थिक विकास में सहायता देने के लिए तैयार हैं।

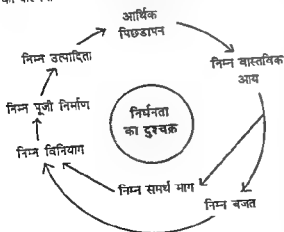
# निर्धनता का दुष्चक्र तथा विकास की समस्या

## (THE VICIOUS CIRCLE OF POVERTY AND THE PROBLEM OF GROWTH)

### 1 निर्धनता का दुष्चक्र और पूँजी निर्माण (The Vicious Circle of Poverty and Capital Formation)

अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाओं के लक्षणों का वर्णन करते हुए यह बताया गया कि इन देशों की मुख्य समस्या 'निर्धनता का दुष्चक्र' है। प्रश्न उठता है कि निर्धनता के दुष्चक्र के विद्यमान होने तथा अल्पविकसित देशों के इस दुष्चक्र में ग्रस्त रहने के क्या कारण हैं। इस समस्या पर प्रोफेसर नर्कसे (Professor Nurkse) ने गम्भीर रूप से चिन्तन किया है और इस समस्या का वर्णन उन्हीं के शब्दों में करना अनुचित न होगा।

निर्धनता के दुष्चक्र का अभिप्राय "विभिन्न शक्तियों के वर्तुल नक्षत्र (Circular constellation of forces) से है जो एक दूसरे पर इस प्रकार क्रिया तथा प्रतिक्रिया करती हैं कि निर्धन देश में निर्धनता की परिस्थिति बनी रहती है।" इस प्रकार के वर्तुल नक्षत्रों के विशिष्ट उदाहरणों की कल्पना करना कठिन नहीं। उदाहरणार्थ, हो सकता है कि



चित्र 2.1

किसी निर्धन व्यक्ति को पर्याप्त भोजन उपलब्ध न हो आघाते भरने के कारण उसका स्वास्थ्य निर्बल हो सकता है। शारीरिक रूप में निर्बल होने के कारण उसकी कार्यक्षमता कम रहती है जिसका अर्थ यह हुआ कि वह निर्धन रहता है। इसका फिर वह परिणाम होगा कि उसे पर्याप्त मात्रा में भोजन प्राप्त नहीं होगा और यह क्रम ऐसे ही चलता रहेगा। समस्त देश से सम्बन्धित इस प्रकार की परिस्थिति को यह कह कर व्यक्त किया जा सकता है कि "कोई देश इसलिए निर्धन है क्योंकि यह निर्धन है।" (A country is poor because it is poor)

निर्धनता के दुष्चक्र में सबसे महत्वपूर्ण सम्बन्ध वे हैं जो अल्पविकसित देशों में पूँजी संचयन (Capital Accumulation) पर प्रभाव डालते हैं। पूँजी का संचयन (Supply of Capital) संचय करने की सामर्थ्य एवं इच्छा पर निर्भर करता है जबकि पूँजी को मीग विनियोग प्रोत्साहन (Inducement to Invest) पर निर्भर करती है। अल्पविकसित देशों में पूँजी निर्माण की समस्या के दोनों पक्षों में वर्तुल सम्बन्ध विद्यमान हैं।

अल्पविकसित देशों में निर्धनता के दुष्चक्र के दो पहलू हैं—पूँजी निर्माण का सम्पूरण पक्ष तथा मांग पक्ष। चित्र 2.1 में संपूरण पक्ष के बाह्य वर्तुल सम्बन्ध (External Circular Relationship) को व्यक्त किया गया है और पूँजी निर्माण के मांग पक्ष को आन्तरिक वर्तुल सम्बन्ध द्वारा।

पूँजी निर्माण का संपूरण पक्ष (Supply side of capital formation)—अल्पविकसित देशों में आर्थिक पिछड़ेपन के कारण विभिन्न व्यवसायों और मुख्यतः कृषि में, जो इन देशों का प्रधान व्यवसाय होता है उत्पादित का स्तर निम्न होता है। निम्न उत्पादित स्तर (Low level of productivity) के कारण जनसामान्य का वास्तविक आय स्तर निम्न होता है और निम्न वास्तविक-आय (Low Real Income) होने के कारण इन देशों में बचत सामर्थ्य (Saving

Capacity) कम होती है। निम्न बचत विनियोग की सीमा निर्धारित करती है। परिणामतः इन देशों में निम्न विनियोग स्तर होता है और विनियोग स्तर के निम्न होने के कारण इन देशों में पूँजी निर्माण कम होता है। पूँजी निर्माण का निम्न स्तर होने से इन देशों में आर्थिक पिछड़ापन और निम्न उत्पादित स्तर ही विद्यमान होता है। अतः कम वास्तविक आय कम उत्पादित का प्रतिबिम्ब है जिसका मुख्य कारण है पूँजी का अभाव। पूँजी का अभाव सचय की निम्न सामर्थ्य का परिणाम है और इस प्रकार निर्धनता के दुष्चक्र का सभरण पक्ष चक्र पूरा हो जाता है।

अल्पविकसित देशों में पूँजी निर्माण की समस्या का दूसरा पहलू माग पक्ष कहलाता है। जैसा कि पहले बताया जा चुका है कि अल्पविकसित देशों में आर्थिक पिछड़ेपन तथा उत्पादित के निम्न स्तर के विद्यमान होने के कारण जनसामान्य की वास्तविक आय कम होती है। इस वास्तविक आय के अधिकतर भाग का प्रयोग लोग उपभोग के वस्तुएं क्रय करने में करते हैं। चूँकि लोगों की वास्तविक आय अर्थात् क्रयशक्ति कम होती है इसलिए उनकी उपभोग वस्तुओं की माग भी कम होगी। दूसरे शब्दों में निम्न वास्तविक आय निम्न उपभोग माग का कारण बनती है। विनियोग वस्तुओं की माग एक व्युत्पन्न माग (Derived demand) है क्योंकि यह उसी समय उत्पन्न होगी यदि उपभोग वस्तुओं की माग होगी। चूँकि अल्पविकसित देशों में उपभोग माग (Consumption Demand) कम होती है इसलिए विनियोग के लिए कम प्रोत्साहन होता है। परिणामतः निम्न उपभोग माग निम्न विनियोग का कारण बनती है जिसके परिणामस्वरूप पूँजी निर्माण का स्तर भी नीचा ही रहता है। अतः माग पक्ष की ओर से विनियोग के लिए कम प्रोत्साहन का कारण लोगों के पास कम क्रय शक्ति है जिसके लिए निम्न वास्तविक आय उत्तरदायी है जो स्वयं निम्न उत्पादित पर निर्भर है। इस प्रकार निम्न उत्पादित निम्न विनियोग प्रोत्साहन (Low Inducement to Invest) निम्न पूँजी निर्माण और फिर निम्न उत्पादित का चक्र पूरा हो जाता है। अतः निर्धनता का दुष्चक्र पूँजी निर्माण के माग पक्ष की ओर से भी अर्थव्यवस्था को आर्थिक पिछड़ेपन में प्रस्त रखता है।

इन दोनों चक्रों (पूँजी निर्माण के माग पक्ष तथा सभरण पक्ष के चक्रों) में वास्तविक आय का निम्न स्तर जो निम्न उत्पादित (Low Productivity) को व्यक्त करता है साक्षात् है। प्रोफेसर नक्स का कहना है कि अल्पविकसित देशों में निर्धनता का अध्ययन करते समय पूँजी निर्माण के सभरण पक्ष पर अधिक बल दिया जाता है। सभरण पक्ष में बाधा तो तब रूप में सृजित एवं गम्भीर समस्या है परन्तु माग

पक्ष में बाधा चाहे इतनी गम्भीर समस्या नहीं परन्तु समस्या अवश्य है और इसे भी दूर करने का प्रयत्न करना चाहिए।

**मेयर और बाल्डविन द्वारा गरीबी के दुष्चक्र का वर्णन**  
मेयर (Meier) और बाल्डविन (Baldwin) एक और प्रकार के गरीबी के दुष्चक्र (Vicious circle) का वर्णन करते हैं। अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में साधन गतिहीनता (Factor immobility) अशिक्षा साहसी कौशल के निम्न स्तर की पूर्ति और निम्न तकनीकी स्तर होने के कारण ससाधनों का अल्प प्रयोग (Under utilisation) और दुरुपयोग होता है। इस कारण अर्थव्यवस्था तीव्र गति से विकास नहीं कर पाती। वास्तव में उत्पादन उत्पादक क्षमता सम्भावना (Productive potential) के स्तर तक न पहुँचकर इसके नीचे ही रहता है।

अल्पविकसित देश पूँजी दुर्लभ (Capital scarce) निम्न बचत और निम्न विनियोग करने वाली अर्थव्यवस्थाएँ होती हैं। प्रश्न उठता है निम्न बचत के क्या कारण हैं—

1. वास्तविक प्रति व्यक्ति आय के बहुत निम्न होने के कारण लोग पर्याप्त मात्रा में बचत नहीं कर पाते। अधिकतर बचत लगभग 5 प्रतिशत अमीर जनसंख्या द्वारा की जाती है। प्रायः ये लोग व्यापारी जमादार होते हैं जो अनुत्पादक कार्यों जैसे सोना कीमती पत्थर आरामदायक वास्तविक सम्पदा (Real estate) अर्थात् भूमि मकान या अन्य निर्माणकारी स्थायी सम्पत्ति में विनियोग कर देते हैं।

2. अल्पविकसित देशों में निम्न बचत का कारण प्रदर्शन प्रभाव (Demonstration effect) है। उपभोग स्तर दो बातों पर निर्भर करता है आय स्तर और सामाजिक सम्पर्क (Social contact)। लोग उन व्यक्तियों या वर्गों के उपभोग ढाँचे की नकल करते हैं जिनके साथ उनके सामाजिक सम्पर्क हैं चाहे उनकी आय का स्तर इस प्रकार के उपभोग की इजाजत न दे। इस प्रकार के उपभोग की नकल करने के कारण उपभोग में वृद्धि को प्रदर्शन प्रभाव कहते हैं। उपभोग स्तर उन्नत हो जाने से बचत कम हो जाती है।

## 2. गरीबी के दुष्चक्र को तोड़ने के उपाय

(Ways to break the Vicious Circle of Poverty)

गरीबी के दुष्चक्र को तोड़ने के लिए पूँजी निर्माण की दर में वृद्धि लानी होगी। इसके लिए आवश्यक है कि अनुत्पादक परिसम्पत्त (Unproductive assets) जैसे कि वास्तविक सम्पदा और विलासी उपभोग पर छर्च को कम किया जाए। अतः बचत का प्रयोग उत्पादक क्रियाओं में किया जाना चाहिए।

नक्स का कहना है कि अति जनसंख्या वाली आर्थिक प्रणाली में विकास के लिए निम्न बचत का स्तर आवश्यक है।

unemployment) पूँजी-निर्माण का एक सभाज्य स्रोत है। उत्पादन की तकनीक में परिवर्तन किए बिना (आर्थिक सभ्यता में परिवर्तन द्वारा) कृषि भूमि से अतिरिक्त श्रमशक्ति (Surplus labour power) को उत्पादन पर दुष्प्रभाव डाले बिना हटाया जा सकता है। इस श्रमशक्ति का प्रयोग पूँजी परियोजनाओं (Capital Projects) जैसे सिंचाई, सड़क रेलवे पकान पुल, स्कूल हस्पताल के निर्माण में किया जा सकता है। इस प्रकार अनुत्पादक श्रमिकों (Unproductive labourers) का प्रयोग पूँजी निर्माण के लिए किया जा सकता है।

गरीबी के दुष्प्रभाव को तोड़ने के लिए विदेशी सहायता भी ली जा सकती है। विदेशी सहायता द्वारा अन्तर्देशीय बचत (Domestic savings) की पूर्ति में वृद्धि की जा सकती है। चूँकि विदेशी पूँजी अन्तर्देशीय पूँजी की पूरक होती है विदेशी पूँजी के प्रयोग से उत्पादित में वृद्धि होगी और इससे बचत के बढ़ने की भी सम्भावना है। उन्नत आय-स्तर के कारण सकल माँग (Aggregate demand) में भी वृद्धि होगी जोकि पूँजी निर्माण को और प्रोत्साहन देगी और इसके फलस्वरूप साम्यवादी विनियोग के अवसर प्राप्त होंगे। कई बार विदेशी सहायता से आर्थिक विकास की प्रक्रिया को गति मिलती है जैसा कि ताईवान और प्युर्टो रिको (Puerto Rico) में हुआ है। परन्तु कुछ देश बहुत कम विदेशी सहायता का प्रयोग कर आर्थिक विकास कर पाए हैं। स्पष्ट है कि विदेशी सहायता आर्थिक विकास को न तो आवश्यक शर्त है और न ही पर्याप्त शर्त।

### 3. विनियोग-प्रोत्साहन (Inducement to Invest)

साधारणतया यह समझा जाता है कि अल्पविकसित देशों में पूँजी दर बढ़ाने की समस्या का अध्ययन केवल संचरण पक्ष की ओर से ही होना चाहिए। इसमें सन्देह नहीं कि संचरण पक्ष का अध्ययन अत्यन्त महत्वपूर्ण है परन्तु इस कारण पूँजी निर्माण के माँग पक्ष के अध्ययन की उपेक्षा करने में कोई बुद्धिमत्ता नहीं हो सकती है कि अल्पविकसित देशों में पूँजी-निर्माण की समस्या के माँग पक्ष में भी कुछ त्रुटि हो। प्रश्न उठता है कि क्या पूँजी की माँग में भी कमी व्यक्त हो सकती है ? साधारणतया, यह विश्वास परिलट्ट होता है कि अल्पविकसित देशों में अपने श्रम के प्रयोग तथा प्राकृतिक ससाधनों के विस्तार (Exploitation of natural resources) के लिए पूँजी की भारी मात्रा में आवश्यकता होती है। इसलिए यह कल्पना की जाती है कि इन देशों में पूँजी की माँग अत्यधिक है। ध्यानपूर्वक विचार करने से सिद्ध हो जाता है कि यह धारणा पूर्णतया युक्तिसंगत नहीं। किसी भी देश के आर्थिक विकास की आर्थिक अवस्थाओं में देशीय बाजार (Domestic market) का सीमित होना, उत्पादन प्रक्रिया में

पूँजीवादी उपायों को चातु काने के लिए निजी प्रोत्साहनों के रूप में कठिनाई उत्पन्न कर सकता है।

विनियोग-प्रोत्साहन (Inducement to Invest) बाजार के आकार से सीमित हो जाता है। यह प्रस्ताव एडम स्मिथ (Adam Smith) की प्रसिद्ध धारणा कि 'श्रमविभाजन बाजार के आकार से सीमित हो जाता है', का आधुनिक रूप है। यह एक सरल तत्त्व है और वाणिज्य सत्तार में चिरकाल सुविद्धि है। पूँजी-वस्तुओं की माँग तो एक प्रकार की व्युत्पन्न माँग (Derived Demand) है। यद्यपि यह है कि पूँजी-वस्तुओं की माँग उपयोग वस्तुओं की माँग से उत्पन्न होती है जो कि देशीय बाजार के आकार पर निर्भर करती है। यदि किसी देश में लोगों की क्रयशक्ति कम हो तो बाजार का आकार (Size of market) छोटा होगा। क्रयशक्ति से हमारा अभिप्राय मौद्रिक क्रयशक्ति (Monetary purchasing power) को अपेक्षा वास्तविक क्रयशक्ति से है। मौद्रिक क्रयशक्ति में वृद्धि से तो वस्तुओं के संचरण पर केवल माँग का प्रभाव ही पड़ेगा जिसके कारण कीमती में स्फीतिकारी परिस्थितियाँ (Inflationary conditions) विद्यमान हो जायेंगी परन्तु क्रयशक्ति में वास्तविक वृद्धि से बाजार के आकार का विस्तार होगा क्योंकि इससे वस्तुओं तथा सेवाओं की अधिक मात्रा माँग की तुष्टि करेगी। इस बात को पूर्णतया समझने के लिए हम एक उदाहरण लेते हैं।

कल्पना करो कि किसी देश (जैसे भारत) में घड़ियों बनाने का एक आधुनिक कारखाना लगाया जाता है और इसके द्वारा एक वर्ष में 50 लाख घड़ियाँ बनायी जा सकती हैं। प्रश्न उठता है कि यदि भारत में निर्धन लोग घड़ी खरीद ही न सकते हो और देश में घड़ियों की वास्तविक माँग 10 लाख घड़ियों के समान हो, तो इतना बड़ा कारखाना लगाना लाभदायक न होगा। कारण यह है कि बाजार का आकार छोटा होने के कारण इसकी उत्पादन-सामर्थ्य (Productive Capacity) का पूर्ण प्रयोग नहीं हो सकता। इस प्रकार की वस्तुओं के बहुत से उदाहरण दिए जा सकते हैं। समुक्त राज्य अमेरिका में टाइपराइटर, रेडियो, कार, टेलीफोन, कपड़े धोने की मशीन इत्यादि बहुत-से ऐसी वस्तुएँ जनसामान्य द्वारा प्रयुक्त की जाती हैं परन्तु इनकी माँग क्रयशक्ति के अभाव के कारण अल्पविकसित देशों में बहुत ही कम है। परिणामतः इन देशों में क्रयशक्ति का अभाव बाजार के आकार को सीमित कर देगा और बाजार का आकार सीमित होने से पूँजी की माँग सीमित हो जाएगी और परिणामतः

1 'Inducement to invest is limited by the size of the market' —Marx

2 'The division of labour is limited by the extent of the market' —Adam Smith

का मूल कारण यह है कि वहाँ उत्पादित का स्तर बहुत ऊँचा है क्योंकि वहाँ उत्पादन में पूँजी की भारी मात्रा का प्रयोग होता है। अमेरिका में बृहद् उत्पादन (Mass production) एवं विशाल बाजार कभी भी संभव न होता, यदि यह उत्पादन जनसामान्य के लिए न होता। संयुक्त राज्य अमेरिका में आर्थिक विकास के कारण जनसामान्य श्रेष्ठतर वस्तुओं तथा सेवाओं का अधिक मात्रा में प्रयोग करने लगा है। वे सभी वस्तुएँ जो कि अमेरिकन जीवन स्तर का अंग बन चुकी हैं—अर्थात् कार, कपड़े धोने की मशीन, रसोई मशीन, रेडियो, टेलीविजन, कैमरा, टाइपराइटर, कम्प्यूटर आदि निम्न आय वर्ग (Low income group) द्वारा भी प्रयुक्त की जाती हैं। अमेरिकन श्रमिक की अधिक उत्पादित के कारण इन वस्तुओं का बृहद् उत्पादन (Mass production) ही नहीं होता परन्तु बृहद् उपभोग (Mass consumption) भी होता है। अतः

बाजार के आर्थिक आकार के विकास का प्राथमिक कारण (Primary factor) उत्पादित के स्तर में महान् उन्नति है।

क्या गरीबी के दुष्चक्र को पूर्ति पक्ष की ओर से तोड़ा जा सकता है या गौण पक्ष की ओर से? इस प्रश्न पर अर्थशास्त्रियों में सदैव मतभेद रहा है परन्तु एक बात पर सभी सहमत हैं कि इस चक्र को तोड़ा जा सकता है और आर्थिक विकास द्वारा समृद्धि लायी जा सकती है। यह भी सत्य है कि संसार के कुछ देशों में आर्थिक विकास हो चुका है। इसका तात्पर्य यह है कि गरीबी का दुष्चक्र किसी न किसी प्रकार से अवश्य तोड़ा गया होगा। नक्सों बहुत आशावादी अर्थशास्त्री थे। उसके विचार में अगर एक बार गरीबी का दुष्चक्र तोड़ दिया जाए, तो यह चक्र हितकारी चक्र (Beneficent circle) बन जाएगा।

□ □ □

# आर्थिक विकास की कुछ समस्याएँ

(Some Problems of Economic Growth)

## 1. अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में पूँजी-निर्माण

प्रोफेसर नर्कसे (Nurkse) के अनुसार, 'पूँजी निर्माण का अर्थ यह है कि समाज अपनी समस्त वर्तमान उत्पादन क्षमता को उपभोग की तत्कालीन आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए नहीं लगाता, अपितु इसका एक भाग पूँजी वस्तुओं अर्थात् यंत्र तथा उपकरण मशीनें तथा परिवहन सुविधाएँ, सयंत्र तथा उपकरण बनाने के लिए इस्तेमाल करता है—ये वास्तविक पूँजी के वे तमाम विभिन्न रूप हैं जो उत्पादन क्षमता को प्रभावित कर सकते हैं। अतः प्रक्रिया का सार इस बात में है कि समाज द्वारा वर्तमान में उपलब्ध संसाधनों के एक भाग का प्रयोग पूँजी वस्तुओं का स्टॉक बढ़ाने के लिए किया जाता है ताकि भविष्य में उपभोग योग्य उत्पादन में वृद्धि हो सके।' पूँजी निर्माण की ऊपर दी गई परिभाषा वास्तविक अथवा भौतिक पूँजीनिर्माण के रूप में दी गई है।

अल्पविकसित देश के संदर्भ में पूँजी निर्माण के अर्थ का विस्तार कर इसमें बहुत सी अदृश्य पूँजी (Invisible capital) जो मानवीय स्वास्थ्य कौशल (Skill) और खाद्यान्न के रूप में उपलब्ध होती है, को भी शामिल किया जाता है। दूसरे शब्दों में वे सभी वस्तुएँ तथा सेवाएँ, जिनकी उपलब्धि आर्थिक विकास के लिए अनिवार्य है और जिनकी अनुपस्थिति आर्थिक विकास के मार्ग में रुकावट है, पूँजी का अर्थ समझी जानी चाहिए। भारत जैसे देश में खाद्यान्न की कमी के कारण आर्थिक विकास प्रोत्साहित करना कठिन हो जाता है। परिणामतः खाद्य-अतिरिक्त (Food surplus) पूँजी का कार्यभाग अदा करता है और इस प्रकार विकास प्रोत्साहित करता है। इसी तरह किसी अल्पविकसित देश के आर्थिक विकास में मानवीय कौशल (Human skill) का अभाव गम्भीर अड़चन है। उदाहरणार्थ, भारत अपने आर्थिक विकास के लिए और भौतिक समग्रि अर्थात् मशीनें, औजार और उपकरण तो किसी अन्य

देश से प्राप्त कर सकता है परन्तु हो सकता है कि इन मशीनों तथा औजारों के प्रयोग के लिए भारत में आवश्यक कौशल उपलब्ध न हो। अतः 'पूँजी निर्माण' की धारणा में मकान, मशीनरी परिवहन तथा संचालन प्रतिष्ठान, कच्चे माल श्रम प्रशिक्षण और सबसे अधिक महत्वपूर्ण यह है कि कुछ हद तक वृत्तिवस्तुओं (Wage goods) को भी शामिल करना चाहिए।

## पूँजी संचयन (Capital Accumulation)

पूँजी संचयन तीन स्वतंत्र कारणवत्त्वों पर निर्भर करता है

(क) वास्तविक बचत में वृद्धि ताकि जो संसाधन उपभोग के लिए इस्तेमाल हो जाते, उनका प्रयोग अन्य उद्देश्यों के लिए किया जा सके

(ख) एक ऐसी बैंकिंग एवं वित्तीय प्रणाली का विद्यमान होना जो एक ओर जनता की बचत को गतिमान कर सके और दूसरी ओर विनिप्रेक्षकों (Investors) को यह बचत उपलब्ध करा सके और

(ग) स्वयं विनियोग को प्रोत्साहित करना जिसका अर्थ पूँजी वस्तुओं के निर्माण से है।

पूँजी संचयन केवल वित्तीय संस्थानों की स्थापना द्वारा और मौद्रिक विस्तार द्वारा नहीं किया जा सकता। वित्तीय ढाँचे का महत्व तो है परन्तु वित्तीय संस्थानों के अस्तित्वमात्र से पूँजी निर्माण के स्तर में वृद्धि की गारंटी नहीं दी जा सकती। वास्तव में बिना वास्तविक बचत किए यदि मौद्रिक विस्तार किया जाए, तो इससे मुद्रा स्थिति को बढ़ावा हो मिलेगा। चूंकि पूँजी का अर्थ मौद्रिक पूँजी (Money capital) नहीं बल्कि वास्तविक पूँजी है पूँजी निर्माण का अर्थ वास्तविक परिसम्पत् (Real assets) की स्थापना ही समझना चाहिए। इससे यही निष्कर्ष प्राप्त होता है कि अतिरिक्त बचत और उत्पादक विनियोग (Productive investment) को बढ़ावा देना आवश्यक है।

1. Nurkse R. Problems of Capital Formation in Under developed Countries p 2



## पूँजी निर्माण की प्रक्रिया (The Process of Capital Formation)

पूँजी निर्माण की प्रक्रिया में यह कल्पना की जाती है कि किसी निश्चित अवधि में राष्ट्रीय आय उपभोग के स्तर से अधिक है। यदि  $Y$  राष्ट्रीय आय है  $C$  उपभोग  $S$  बचत और  $I$  विनियोग के समान है तो इनका समीकरण इस प्रकार होगा—

$$Y = C + S$$

सन्तुलन की स्थिति में बचत विनियोग के बराबर होगी इसलिए यह कहना उचित होगा कि राष्ट्रीय आय का उपभोग पर अधिशेष समाज की बचत होगी जो उसका विनियोग भी होगा। अतः पूँजी निर्माण के लिए विनियोग का सकारात्मक (Positive) होना एक अनिवार्य शर्त है।

परन्तु विनियोग (I) और पूँजी निर्माण के बीच सम्बन्ध पर बल देना बहुत आवश्यक है। जबकि  $I$  विनियोग्य अतिरेक (Investible surplus) को व्यक्त करता है वहाँ पूँजी निर्माण का अर्थ अर्थव्यवस्था के पूँजी स्टॉक में शुद्ध वृद्धि से है। कल्पना करो कि अर्थव्यवस्था के विनियोग्य अतिरेक का प्रयोग उपभोग वस्तुओं के उत्पादन के लिए किया जाता है तब पूँजी निर्माण बिल्कुल नहीं होगा क्योंकि केवल उपभोग वस्तुओं का उत्पादन होगा और अर्थव्यवस्था के पूँजी सग्रह में कोई वृद्धि नहीं होगी। अतः किसी विशेष अवधि में पूँजी निर्माण की मात्रा को विनियोग अतिरेक के बराबर होना आवश्यक नहीं। इसलिए यह कहना तो ठीक है कि पूँजी निर्माण के लिए विनियोग का सकारात्मक (Positive) होना आवश्यक है परन्तु इससे यह नतीजा निकालना कि इसके परिणामस्वरूप पूँजी निर्माण अपने आप होने लगेगा उचित नहीं।

अनिवार्य अर्थव्यवस्था में पूँजी निर्माण के दो तरीके हैं पहला कुछ संसाधन जो उपभोग वस्तुओं के उत्पादन में लगे हुए हैं उन्हें परिवर्तित करके पूँजी वस्तुओं के उत्पादन में लगाया जाए। ऐसी परिस्थिति में उपभोग वस्तुओं की मात्रा अपेक्षाकृत कम हो जाएगी और पूँजी वस्तुओं की मात्रा में वृद्धि होगी। कारण यह है कि पूँजी के प्रवाह में वृद्धि उपभोग वस्तुओं के कुछ भाग की स्थापना (Substitution) द्वारा की जा रही है। दूसरा अर्थव्यवस्था के कुल उत्पादन को इस प्रकार बढ़ाया जाए कि उत्पादन में वृद्धि केवल पूँजी वस्तुओं के रूप में ही हो (उपभोग वस्तुओं के उत्पादन की मात्रा स्थिर रहे)। इस परिस्थिति में पूँजी के प्रवाह में वृद्धि का कारण उपभोग वस्तुओं के गत प्रवाह में वृद्धि है।

एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था तीन प्रकार से आन्तरिक

रूप में पूँजी संचयन कर सकती है (क) अदृश्य बेरोजगारी (Disguised unemployment) या कृषि में मौसमी बेरोजगारी का प्रयोग करके (ख) श्रम एवं अन्य उत्पादक संसाधनों (Productive resources) को आर्थिकतः पूँजी निर्माण (Non economic capital formation) से हटा कर इन्हें उत्पादक पूँजी निर्माण (Productive capital formation) में लगा कर और (ग) उपभोग को काट कर उत्पादन के साधनों का प्रयोग पूँजी वस्तुओं के उत्पादन में करके। पहले उपाय में कुछ कठिनाइयाँ अवश्य हैं परन्तु दूसरा और तीसरा उपाय व्यवहार्य है।

## तीव्र पूँजी निर्माण या आय में तीव्र वृद्धि

चूँकि पूँजी निर्माण से अधिप्राप्त विनियोग्य वस्तुओं की मात्रा में वृद्धि से लिया जाता है इसलिए यह इस बात पर निर्भर है कि विनियोग्य अतिरेक का कितना भाग विनियोग्य वस्तुओं के उत्पादन में लगाया जाता है और कितना उपभोग वस्तुओं के उत्पादन में। यदि उपभोग वस्तुओं के उत्पादन में प्रयुक्त होने वाले विनियोग्य अतिरेक का अनुपात  $P_c$  है और विनियोग्य वस्तुओं के उत्पादन में यह अनुपात  $P_k$  है तो पूँजी संचयन  $P_k$  पर निर्भर होगा। एक सन्नत अर्थव्यवस्था (Advanced economy) में  $P_k$  की मात्रा अधिक होगी और इस प्रकार पूँजी निर्माण की प्रक्रिया लगभग स्वचालित ही बनी रहेगी परन्तु अल्पविकसित देशों की समस्या यह है कि वह  $P_k$  की मात्रा को बढ़ाए ताकि इसके फलस्वरूप पूँजी निर्माण की दर ऊँची हो जाए।

किसी भी अल्पविकसित अर्थव्यवस्था को इन परस्पर प्रतिद्वन्द्वी समस्याओं का समाधान करना पड़ता है कि क्या वह पूँजी निर्माण की ऊँची दर प्राप्त करना चाहती है या राष्ट्रीय आय की ऊँची वृद्धि दर। यदि सारे का सारा विनियोग्य अतिरेक उपभोग वस्तुओं के उत्पादन के लिए इस्तेमाल किया जाए तो इससे आय में तो तत्काल वृद्धि होगी वास्तव में आय में यह वृद्धि उस परिस्थिति से कहीं अधिक होगी यदि समग्र विनियोग्य अतिरेक पूँजी वस्तुओं के उत्पादन के लिए इस्तेमाल होता। इसका आधार यह मान्यता है कि पूँजी वस्तु क्षेत्र में पूँजी उत्पाद अनुपात (Capital output ratio) उपभोग वस्तु क्षेत्र की तुलना में अधिक है। अल्पविकसित देशों में एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में आय में वृद्धि की दर  $P_c$  के अधिक अनुपात के परिणामस्वरूप अधिक होगी परन्तु  $P_k$  के अधिक अनुपात के फलस्वरूप कम होगी। साथ ही जैसा कि हमने पहले संकेत किया है पूँजी निर्माण  $P_k$  के अनुपात पर निर्भर करेगा अतः जितना  $P_k$  अधिक होगा उतना पूँजी निर्माण बढ़ेगा। इस प्रकार एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था इस उलटान

में प्रस्तुत रहती है।

(क) यदि यह अल्पकाल में अपनी आय की वृद्धि दर को बढ़ाना चाहती है तब इसे अपने विनियोज्य-अतिरेक का अधिक अनुपात उपभोग वस्तुओं के उत्पादन में लगाना होगा।

(ख) यदि यह पूँजी निमाण की दर बढ़ाना चाहती है तो इसे विनियोज्य अतिरेक का अधिक अनुपात पूँजी वस्तुओं में लगाना होगा। ऐसी परिस्थिति में अल्पकाल में आय की वृद्धि दर अपेक्षाकृत कम रहेगी।

यह उलझन यहाँ समाप्त नहीं होती। परिस्थिति दीर्घकाल में पलट जाएगी। दीर्घकाल में आय की वृद्धि दर  $P_k$  की अधिक मात्रा से अधिक होगी किन्तु  $P_c$  की अधिक मात्रा से कम होगी। ऐसा इसलिए होता है क्योंकि—

(i)  $P_k$  की अधिक मात्रा के परिणामस्वरूप पूँजी निर्माण की दर में वृद्धि होगी (विनियोग वस्तुओं में उत्पादन में वृद्धि के कारण) आय में वृद्धि की दर पूँजी सग्रह (Capital stock) की वृद्धि दर पर निर्भर करेगी और

(ii) दीर्घवधि में उपभोग वस्तुओं की आय जनन क्षमता (Income generating capacity) रूपा होगी क्योंकि ये कवल उपभोग के लिए उत्पन्न की गयी हैं।

जाहिर है कि दीर्घकाल की दृष्टि से अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के हित में यह होगा कि विनियोज्य अतिरेक का अधिकतर भाग पूँजी वस्तुओं के उत्पादन (अर्थात् पूँजी निर्माण) में लगाए। परन्तु अल्पकाल की दृष्टि से जनसामान्य जो अपना जीवन स्तर शीघ्र उन्नत करना चाहते हैं आय में वृद्धि के अधिक इच्छुक होंगे। परिणामतः वे योजना प्राधिकार को इस बात के लिए मजबूर करेंगे कि विनियोज्य अतिरेक का अपेक्षाकृत अधिक अनुपात उपभोग वस्तुओं के उत्पादन में लगाया जाए। अतः अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के सामने समस्या यह है कि (क) क्या यह अल्पकाल में आय की अपेक्षाकृत अधिक वृद्धि दर चाहती है या (ख) जबकि दीर्घकाल में आय का अधिक वृद्धि दर के लिए क्षमता कायम की जा रही है यह अल्पकाल में आय की अपेक्षाकृत नीचा वृद्धि दर स्वीकार करना चाहती है ताकि वह दीर्घकाल में अपेक्षाकृत अधिक आय वृद्धि दर प्राप्त कर सके। इनमें से कौन सा विकल्प चुना जाएगा यह प्रधानतः राज्य के स्वरूप पर निर्भर करेगा। एक लोकतांत्रिक ढाँचे में जहाँ लोकप्रिय सरकार का चुनाव होता है पहले विकल्प की ओर झुकाव बना रहेगा। परन्तु एक अधिकारतन्त्र प्रणाली (Authoritarian system) में जहाँ जनसामान्य की आकांक्षाओं को अल्पकाल में दबाया जा सकता है दूसरा विकल्प सामान्यतः स्वीकार किया जाएगा।

## अन्य अनुकूल कारणात्मक

यह बात पहले स्पष्ट की जा चुकी है कि पूँजी निर्माण मुख्यतः बचत की दर पर निर्भर करता है। जितनी बचत की सीमान्त प्रवृत्ति (Marginal propensity to save) अधिक होगी देश में पूँजी निर्माण की दर उतनी ही अधिक होगी। वास्तव में बचत की ऊँची प्रवृत्ति के पीछे विविधतक आर्थिक परिणाम हो सकते हैं यदि बचत का प्रयोग उत्पादक पूँजी परिसम्पत् (Capital assets) के निर्माण के लिए नहीं किया जाता। बचत के अ-प्रयोग (Non utilisation) अल्प प्रयोग (Under utilisation) या दुष्प्रयोग (Misutilisation) से निश्चित ही पूँजी निर्माण में योगदान प्राप्त नहीं होता। दूसरे, यदि बचत को पूर्णतः या अंशतः निष्प्रयोज्य रखा जाता है तो इससे समर्थ मांग (Effective demand) कम हो जाएगी और परिणामतः कोई लाभदायक उद्देश्य सिद्ध नहीं होगा। तीसरे, बचत का व्यर्थ अभिप्राय उपभोग (Conspicuous consumption) में प्रयोग अर्थात् अपनी शान या सत्ता का प्रदर्शन करने (अर्थात् हारे, जवाहरात या जायराद आदि खरीदने में) से पूँजी निर्माण को बढ़ावा नहीं मिलता। चौथे उपभोग की उचित सीमान्त दर जिससे श्रम की कार्य कुशलता अधिकतम की जा सकेगी और जो उपभोग वस्तुओं की मांग को बढ़ाएगी भी पूँजी निर्माण का एक अनिवार्य अंग है। अतः यह स्पष्ट हो जाना चाहिए कि पूँजी निमाण वर्तमान आय के सर्वोत्तम प्रयोग पर निर्भर करता है ताकि भविष्य में आय में वृद्धि हो सके इसके लिए दो बातें करनी होंगी (i) वर्तमान आय का अधिकतर अनुपात कार्यकुशलता बढ़ाने के लिए किए जाने वाले उपभोग में इस्तेमाल किया जाए और (ii) विनियोग के लिए बचत का प्रयोग सबसे अधिक लाभदायक उत्पादक परिसम्पत्तों के लिए किया जाए।

## अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाओं में पूँजी का आवंटन (Allocation of capital)

पूँजी के आवंटन की समस्या का सम्बन्ध पूँजी सग्रह के प्रकार और किस्म उन विभिन्न क्षेत्रों से है जिनमें विनियोग किया जाता है और उन कर्तवियों के निर्धारण से है जिनका प्रयोग पूँजी-अव्ययन में किया जाता है।

पूँजी के आवंटन (Allocation of capital) पर अल्प विकसित देशों के विशेष लक्षणों का प्रभाव पड़ेगा। चूँकि अल्पविकसित देशों में श्रम प्रचुर मात्रा में उपलब्ध होता है परन्तु पूँजी न्यून मात्रा में इसलिए इन देशों में पूँजी वधाव के उपायों अथवा श्रम प्रयोग के उपायों का अधिक इस्तेमाल होना चाहिए (नहीं कहाँ भी उत्पादन के विभिन्न ढंगों से

चुनाव की समस्या उत्पन्न होती है। कृषि में चाहे अधिक पूँजी भी लगायी जाए, उत्पादन का ढग श्रम प्रधान (Labour-intensive) ही रहेगा। कृषि के यंत्रीकरण (Mechanisation) में पूँजी-विनियोग करने की अपेक्षा यदि इसका प्रयोग अर्थव्यवस्था के अन्य क्षेत्रों में किया जाए, तो यह अपेक्षाकृत अधिक उत्पादक होगा।

अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाओं में विनियोग अधिकतर छोटे उद्यमों में किया जाएगा। इसका कुछ हद तक तो यह कारण है कि पूँजी की मात्रा न्यून है और कुछ हद तक यह कि इनमें कम जोखिम सहन करना पड़ता है। लघु स्तर के उद्यमों के पक्ष में अन्य लाभ ये हैं कि इनके द्वारा उत्पादन के श्रेष्ठतर उपानों का अधिक प्रसार हो सकता है नयी उत्पादक तकनीकों में बहुत से व्यक्ति भाग ले सकते हैं और प्रबन्ध प्रशिक्षण (Management training) के लिए अधिक अवसर उपलब्ध हो सकते हैं। परन्तु छोटे पैमाने की इकाइयों के लाभों की प्रायः सीमाएँ भी होती हैं। इसके अतिरिक्त अल्पविकसित देशों के लिए यह अनिवार्य है कि कुछ क्षेत्रों में वे कुछ प्रकार के विनियोग पर ध्यान केन्द्रित करें और अन्य क्षेत्रों में नयी उत्पादक तकनीकों को अपनाने की छूट दें।

कई बार किसी एक उद्योग में केवल एक ही तकनीक उपलब्ध हो सकती है। उदाहरणार्थ इस्पात या रासायनिक उर्वरकों के उत्पादन में केवल पूँजी प्रधान उपाय ही उपलब्ध है। अतः इनमें निम्न मजदूरी (Low wages) के विद्यमान होने से कोई लाभ नहीं होगा। इसके अतिरिक्त रोजगार की दृष्टि से इतने बड़े व्यापारिक उद्यमों से कोई लाभ नहीं।

विनियोग की एक और कसौटी पूरकता (Complementarity) है। बहुत से उद्योग एक दूसरे के पूरक हैं और उन्हें एक साथ उन्नत करना होगा। इस आधार पर विनियोग की उच्च दर प्राप्त करने और समुचित विकास (Balanced growth) के सिद्धान्त पर तीव्र औद्योगीकरण को बढ़ावा देने की सिफारिश की जाती है। परन्तु इस सम्बन्ध में भी सावधानी बरतनी होगी क्योंकि सभी क्षेत्रों में एक साथ तीव्र प्रगति करने के उपाय में कई कठिनाइयाँ उत्पन्न हो सकती हैं जैसे तकनीकी श्रम के अभाव की अड़चन।

अन्तिम अन्तर्राष्ट्रीय भुगतान शेष अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में विनियोग विकल्पों (Investment alternatives) की महत्वपूर्ण कसौटी है। उदाहरणार्थ यदि निर्यात उद्योगों को बढ़ावा देने की अपेक्षा विनियोग देशों वस्तु उद्योगों तक केन्द्रित रहता है तो इसके परिणामस्वरूप भुगतान शेष में घाटा उत्पन्न होगा। परिस्थिति भौतिक आग में वृद्धि से और भी बिगड़ जाएगी जिससे मांग और बढ़

जाएगी और इस कारण और अधिक आयात करने आवश्यक हो जाएंगे।

**पूँजी संचयन की दर (Rate of Capital Accumulation)**

किसी अल्पविकसित अर्थव्यवस्था की आर्थिक प्रगति के मार्ग पर सहायता करने के लिए पूँजी संचयन की दर के बारे में काफी मतभेद हैं। इस पर दो स्पष्ट राय हैं। "अधिक तीव्र विकास का दृष्टिकोण" और "धीरे-धीरे विकास का दृष्टिकोण"।

एक विचारधारा के अनुसार किसी भी अल्पविकसित अर्थव्यवस्था को अपने सहस्रो वर्षों के निर्धनता के दुष्काल को झटका देने के लिए वास्तविक पूँजी की दर बहुत तेजी से बढ़ानी होगी। इस दृष्टिकोण के पक्ष में मुख्य तर्क निम्नलिखित हैं—

(i) किसी भी पिछड़ी एवं अल्पविकसित अर्थव्यवस्था की आर्थिक प्रगति में इसकी पुरानी परम्पराएँ, रूढ़िवादी सांस्कृतिक संस्थान और विशाल जनसंख्या जो कि बहुत ही तेजी से बढ़ रही है रुकावट डालते हैं। अतः आर्थिक विकास का मार्ग साफ करने के लिए भारी मात्रा में विनियोग करना आवश्यक हो जाता है।

(ii) कुछ का विचार है कि विकास के मार्ग में मुख्य रुकावटें हैं सामान्यतः घटिया स्वास्थ्य बीमारियों एवं महापारियों का फैलना, घटिया सफाई, अपर्याप्त और असंतुलित भोजन घटिया मकान शिक्षा सुविधाओं का अभाव आदि। इन सब को दूर करने के लिए सरकार को भारी मात्रा में पूँजी विनियोग करना होगा। इसके अतिरिक्त सरकार को आर्थिक ऊपरी व्यय (Economic overheads) के रूप में परिवहन एवं संचार बन्दगाहे सिंचाई एवं संचालन शक्ति परियोजनाएँ (Power projects) आदि स्थापित करने होंगे। इसलिए 'अधिक तीव्र' विचारधारा के अनुसार पूँजी निर्माण तेजी से भारी मात्रा में किया जाना चाहिए ताकि अल्पविकसित देश की अवरुद्ध अर्थव्यवस्था को जो आर्थिक एवं सामाजिक दृष्टि से सड़ रही है इस चगुल से मुक्त किया जा सके। इस सदर्भ में वित्त प्रबन्ध और तकनीकी ज्ञान प्राप्त करने के उद्देश्य से किसी अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में विदेशी सहायता की आवश्यकता का भारी महत्त्व है।

जब कि पहली विचारधारा द्वारा आर्थिक पूँजी निर्माण की तीव्र दर की सिफारिश की गयी दूसरी विचारधारा पूँजी संचयन में धीरे धीरे वृद्धि करने पर बल देती है। धीरे धीरे विकास वाली विचारधारा का विश्वास है कि अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में पूँजी की भारी मात्रा एक दम लगाने से अपव्यय होगा और यह भी संभव है कि यह नीति अर्थव्यवस्था

के लिए घातक सिद्ध हो।

‘धारे धीरे विकास’ के समर्थक यह मानते हैं कि एक अशांति भरी विदेशी वित्त एवं तकनीकी ज्ञान द्वारा लाए गए तीव्र परिवर्तन समाज में निरन्तर आर्थिक विकास की नींव स्थापित नहीं कर सकेंगे। जैसे ही विदेशी सहायता वापस खींच ली जाएगी अर्थव्यवस्था पुनः गतिरोध (Stagnation) की स्थिति में फँस जाएगी। दूसरे लोगों की आदतें विचार-शैली, जीवन-यद्धति आदि बदलने में समय लगता है। जब तक ये परिवर्तन नहीं होते, अर्थव्यवस्था को आर्थिक प्रगति की आशा नहीं की जा सकती। केवल भारी मात्रा में रुपया झोक देने से कोई लाभ नहीं होगा क्योंकि इन परिवर्तनों के व्यक्त होने में काफी समय लगता है। तीसरा यह बात भी स्वीकार नहीं की जा सकती कि केन्द्रीय आयोजन (Central planning) जिसके साथ इसकी अनेक प्रशासनिक समस्याएँ जुड़ी हुई हैं अल्पविकसित देशों के विकास का एकमात्र या श्रेष्ठतम मार्ग है।

इस प्रकार “धारे धीरे विकास” के समर्थक अर्थशास्त्रियों का मत है कि आर्थिक विकास को एक दम बढ़ाना भूल है और बहुत ऊँची पूँजी निर्माण दर के साथ बहुत अधिक विदेशी सहायता पर निर्भरता किसी देश के विकास के लिए सर्वोत्तम ढंग नहीं। इसके विरुद्ध वे पूँजी निर्माण की दर में मर्यादित वृद्धि के पक्ष में हैं वे विदेशी उधार या अनुदान की अपेक्षा देशी पूँजी संचयन (Domestic capital accumulation) पर कहीं अधिक निर्भर रहना चाहते हैं और वे शान्तिमय सामाजिक परिवर्तन लाना चाहते हैं।

इन दोनों विचारधाराओं में से किसी एक को सही मानना काफी कठिन है। दोनों के तर्कों में बहुत बल है। अतः इन दोनों चरम परिस्थितियों के बीच का रास्ता हो विवादों में सही मालूम जान पड़ता है। एक ओर तो पूँजी निर्माण की दर पर्याप्त मात्रा में बढ़नी चाहिए ताकि अर्थव्यवस्था को निर्धनता एवं दीनता (Misery) के चंगुल से छुड़ाया जा सके परन्तु इसके साथ यह भी ध्यान रखना होगा कि यह इतनी ऊँची न हो जो देश की क्षमता से बाहर हो य इसके लिए अधिक उन्नत देशों पर भारी मात्रा में निर्भर होना पड़े।

## 2 गुप्त बेरोजगारी, बचत सामर्थ्य के स्रोत के रूप में

(Disguised Unemployment as a Source of Saving Potential)

गुप्त बेरोजगारी का अर्थ

अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाओं का एक मुख्य लक्षण गुप्त बेरोजगारी का विद्यमान होना है। सभी अल्पविकसित

देशों में जनसंख्या का अधिकांश है और जनसंख्या का अधिकतर भाग प्राथमिक उत्पादन अर्थात् कृषि पर आश्रित है। परन्तु सत्य तो यह है कि जितनी जनसंख्या कृषि उत्पादन में व्यस्त है उतनी इस कार्य के लिए आवश्यक नहीं। दूसरे शब्दों में यदि कुछ जनसंख्या को कृषि से हटा लिया जाए तो भी कृषि उत्पादन में कमी नहीं होगी। इसका अर्थ यह हुआ कि गुप्त रूप से लोग बेरोजगार हैं। यह बेरोजगारी ऐसी है कि संयुक्त परिवार प्रथा (Joint family system) होने के कारण पता नहीं चलती है और किसी विशेष व्यक्ति को निश्चित रूप से यह नहीं कहा जा सकता है कि वह उत्पादन कार्य में लगा हुआ नहीं है। इस प्रकार गुप्त बेरोजगारी और व्यक्ति औद्योगिक बेरोजगारी (Open industrial unemployment) में यह भेद है कि जहाँ अवरोध स्थिति में निश्चित रूप से यह बताया जा सकता है कि अमूल्य व्यक्त को रोजगार प्राप्त नहीं वहाँ पूर्वोक्त स्थिति में ऐसा कहना असंभव है। परन्तु वास्तविक स्थिति यह है कि कृषि में गुप्त बेरोजगारी विद्यमान होने की अवस्था में और व्यक्ति औद्योगिक बेरोजगारी की अवस्था में भी श्रम शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद (Net national output) में कोई योगदान नहीं देता है। तकनीकी रूप में यह कहा जा सकता है कि अदृश्य बेरोजगारी की अवस्था में श्रम की सीमान्ता उत्पादित (Marginal productivity) या तो शून्य है या कुल हालतों में नकारात्मक भी है। गुप्त बेरोजगारी सम्बन्धी कई अनुमान लगाए गए हैं और कृषि-श्रम शक्ति (Agricultural labour force) का लगभग 15 से 30 प्रतिशत अदृश्य बेरोजगारी में ग्रस्त है। इस प्रकार यह कहना उचित है कि अदृश्य बेरोजगारी अल्पविकसित देशों की एक महत्वपूर्ण समस्या है जो कि इनमें कृषि उत्पादितों में उन्नति के लिए एक बड़ी रुकावट है।

ग्रीफेसर नर्कस (Nurkse) ने गुप्त बेरोजगारी की व्याख्या करते हुए लिखा है “गुप्त बेरोजगारी शब्द का प्रयोग भूमि-श्रम (Wage Labour) के लिए नहीं किया जाता है। इसका सम्बन्ध तो किसान समाजों में विद्यमान पारिवारिक रोजगार (Family employment) की स्थिति से है। फर्माँ तथा छोटे छोटे खेतों पर काम करने वाले बहुत से लोग वस्तुतः उत्पादन में कुछ भी योगदान नहीं देते, बल्कि परिवार की वास्तविक आय के एक भाग पर गुजारा करते हैं औद्योगिक देशों में बेरोजगारी प्रकट रूप में संसाधनों का अपव्यय जान पड़ती है जो कि सबको दिखाई पड़ती है और इसी कारण सम्भवतः इस समस्या की ओर अधिक ध्यान दिया गया है। जनधन्य वाली कृषि-अर्थव्यवस्थाओं में किसी व्यक्ति को विशेष रूप से यह नहीं कहा जा सकता कि वह गुप्त रूप से बेरोजगार है। ऐसा जान पड़ता है कि सभी लोग काम पर लगे

हुए है और कोई भी बेकार नहीं, परन्तु फिर भी इस बात को झुलताया नहीं जा सकता कि उत्पादन पर कोई दुष्प्रभाव डाले बिना श्रम शक्ति के एक भाग को हटाया जा सकता है।<sup>12</sup>

प्रोफेसर नक्स ने गुप्त बेरोजगारी को और स्पष्ट करते हुए यह बताया कि यदि कृषि-तकनीक (Technique of agriculture) में कोई परिवर्तन न हो, तो भी कृषि उत्पादन को घटाए बिना कृषि-व्यवसाय में से जनसंख्या के एक बड़े भाग को हटाया जा सकता है।<sup>13</sup> अतः गुप्त बेरोजगारी की धारणा की परिभाषा में यह बात केन्द्रीय महत्त्व रखती है कि उतना ही कृषि-उत्पादन अपेक्षाकृत कम श्रम शक्ति द्वारा प्राप्त किया जा सकता है। इसका यह अर्थ नहीं कि कृषि-उत्पादन को बढ़ाने के लिए तकनीकी उन्नति महत्वपूर्ण नहीं। तकनीकी विकास का आर्थिक विकास के सन्दर्भ में विशेष महत्त्व है परन्तु गुप्त बेरोजगारी की व्याख्या के लिए यह कल्पना करनी आवश्यक है कि कृषि तकनीक में कोई परिवर्तन न हो तो भी पहले जितना-उत्पादन करने के लिए श्रमिकों की कम संख्या चाहिए।

इसके अतिरिक्त, इस बात पर भी बल देना आवश्यक है कि गुप्त बेरोजगारी एक मौसमी समस्या नहीं। इसमें सन्देह नहीं कि वर्ष के कुछ भाग में मौसमी-कृषि-बेरोजगारी विद्यमान होती है परन्तु इस प्रकार की बेरोजगारी अदृश्य बेरोजगारी नहीं कही जा सकती। कारण यह है कि अदृश्य बेरोजगारी दीर्घकालिक (Chronic) होती है और इसमें मुख्य बल इस बात पर दिया जाता है कि जितने व्यक्ति कृषि पर लगे हुए हैं, उतने व्यक्तियों को कृषि में अपनी पूरी शक्ति का प्रयोग करने के लिए काम उपलब्ध नहीं। परिणामतः कृषि में व्यस्त जनसंख्या का अल्प-प्रयोग होता है।

**गुप्त बेरोजगारी, बचत सामर्थ्य के रूप में**

अल्पविकसित देशों में आय कम होने के कारण उनकी बचत करने की शक्ति कम होती है। कारण यह है कि अल्पविकसित देश अपनी राष्ट्रीय आय का बहुत भारी भाग उपभोग के लिए प्रयुक्त करते हैं। उपभोग के स्तर को और कम करना संभव नहीं क्योंकि इन देशों में लोग पहले ही निर्धनता तथा निर्याह स्तर (Subsistence level) पर रह रहे हैं। इन देशों में विद्यमान गुप्त बेरोजगारी में निहित बचत सामर्थ्य (Saving potential) का प्रयोग करने का सुझाव देकर प्रोफेसर नक्स ने एक आशावादी सिद्धान्त प्रतिपादित किया जिसके अनुसार उपभोग का स्तर कम किए बिना पूँजी-निर्माण किया जा सकता है। विकास का यह सिद्धान्त प्रतिष्ठित एवं

केन्स-अर्थशास्त्र के मध्य का मार्ग है। प्रतिष्ठित अर्थशास्त्र (Classical Economics) में पूँजी-निर्माण की दर बढ़ाने के लिए उपभोग-स्तर को कम करना आवश्यक है। केन्स-अर्थशास्त्र (Keynesian Economics) में औद्योगिक बेरोजगारी को दूर करने के लिए उपभोग तथा विनियोग दोनों का विस्तार आवश्यक है। इन दोनों सिद्धान्तों की तुलना में नक्स के सिद्धान्तानुसार उपभोग के स्तर को स्थिर रखते हुए पूँजी-निर्माण को बढ़ाया जा सकता है।

गुप्त बेरोजगारी को पूँजी निर्माण के लिए प्रयुक्त करने का क्या तरीका है? प्रोफेसर नक्स के इस सुझाव को समझने के लिए हम एक उदाहरण लेते हैं। कल्पना करो कि कृषि परिवार के पाँच सदस्य तीन एकड़ भूमि पर फातर कर रहे हैं और इससे तीन मन गेहूँ उत्पन्न होता है परन्तु यदि पाँच व्यक्तियों की अपेक्षा तीन व्यक्ति इस भूमि के टुकड़े को जोतें तो भी कुल उत्पादितता में कोई अन्तर नहीं होता। इस कारण यह कहा जा सकता है कि दो श्रमिकों की सीमान्त उत्पादितता (Marginal productivity) शून्य है। जब ये पाँचों व्यक्ति कार्य करते हैं तो तीस मन गेहूँ पैदा होता है और पाँचों इसका उपभोग करते हैं। जब तीन कार्य करेंगे तब भी तीस मन गेहूँ उत्पन्न होगा और इसका उपभोग कर सकते हैं। यदि परिवार यह निर्णय कर ले कि इन दो अनुत्पादक आश्रितों को जहाँ भी वे कार्य करेंगे उनके हिस्से का अन्न पहुचा दे, तब उन्हें किसी अन्य कार्य अर्थात् सड़के बनाने नहीं छोड़ने सिचाई योजनाओं में कार्य करने नदियों पर बाँध बनाने गृह-निर्माण करने आदि में लगाया जा सकता है।

इस उदाहरण से स्पष्ट होता है कि समाज को करना यह है कि कृषि-परिवारों से कहे कि अपने "अनुत्पादक आश्रितों" (Unproductive dependants) को अन्य व्यवसायों में भेज दे और उनके हिस्से का अन्न भी भेज दे। इस परिस्थिति में परिवार के दृष्टिकोण से उपभोग के स्तर में कोई कमी नहीं होती क्योंकि जितने व्यक्ति पहले कृषि-उत्पाद का प्रयोग कर रहे थे उतने ही अब करते हैं परन्तु सामाजिक दृष्टिकोण से परिस्थिति परिवर्तित हो गई है। अतः कुछ श्रमिक पूँजी-वस्तुओं के निर्माण कार्य में लग गए हैं और परिणामतः अतिरिक्त कृषि जनसंख्या (Surplus agricultural population) का अनुत्पादक-उपभोग उत्पादक उपभोग (Productive consumption) का रूप धारण कर गया है। उतने ही उत्पादन का प्रयोग करते हुए अब समाज वस्तुओं तथा सेवाओं का अधिक संग्रह निर्मित करने लगा है। दूसरे शब्दों में गुप्त बेरोजगारी ने पूँजी-निर्माण का रूप धारण किया है। इस उपाय का प्रयोग करते हुए यह कहा जा सकता है कि अर्थव्यवस्था में पूँजी-निर्माण करने की शक्ति निहित

2 Nurkse R. *Problems of Capital Formation in Under developed Countries* p 33

3 *Ibid* p 32

है। अतः किसी भी व्यक्ति को उपभोग की मात्रा कम करने की आवश्यकता नहीं।

प्रश्न उठता है कि "खाद्य अतिरिक्त" (Food surplus) को जनसंख्या के लिए जो कृषि से हटा कर अन्य व्यवसायों में लगायी गई है कैसे प्राप्त किया जाए। साम्यवादी देशों में इस समस्या का समाधान करने के लिए कृषकों को मजबूर किया गया कि वे "खाद्य अतिरिक्त" को निश्चित कीमत पर राज्य को बेच दें। उदाहरणार्थ कल्पना करो कि कोई कृषि परिवार 60 मन अन्न का उत्पादन करता है और कृषि परिवार के पूर्ववत् स्तर पर 20 मन अन्न की आवश्यकता है। तब कृषि परिवार के लिए यह अनिवार्य है कि अतिरिक्त 40 मन अन्न राज्य सरकार को निश्चित कीमत पर दे दिया जाए। कई परिस्थितियों में "खाद्य अतिरिक्त" प्राप्त करने की कीमत प्रचलित कीमत (Current price) से भी कम रखी जाती थी। इस प्रकार अनिवार्य खाद्य वसूली प्रणाली (System of compulsory delivery of foodgrains) द्वारा आर्थिक विकास के लिए पूँजी निर्माण किया गया। अनिवार्य उपायों का प्रयोग सोवियत रूस तथा अन्य समाजवादी अर्थव्यवस्थाओं में किया गया।

प्रजातंत्रों में इन अनिवार्य उपायों का प्रयोग कठिन है। इसलिए "खाद्य अतिरिक्त" को शत प्रतिशत रूप में प्राप्त करना संभव नहीं। इसका कारण यह है कि बचत सामर्थ्य की गतिमान करने में दो रिसाव (Leakages) हैं। एक रिसाव तो यह है कि जैसे ही गुप्त रूप में बेरोजगार श्रमिकों को अन्य व्यवसायों में लगाया जाता है ग्रामीण क्षेत्र में रहने वाले शेष उत्पादक श्रमिक अपने जीवन स्तर को बढ़ाने के लिए अधिक मात्रा में उपभोग प्रारम्भ कर सकते हैं। परिणामतः बचत सामर्थ्य के रूप में उपलब्ध खाद्य-अतिरिक्त रूप से गणना। दूसरी संभावना यह है कि जिन बेकार श्रमिकों को उत्पादक कार्य में लगाया जाएगा वे भी अपना उपभोग बढ़ा सकते हैं और परिणामतः खाद्य-अतिरिक्त कम हो जाएगा। इस प्रकार यह शका प्रकट की जाती है कि खाद्य-अतिरिक्त को पूर्णतया गतिमान करना संभव नहीं। इसके अतिरिक्त यह स्पष्ट करना भी आवश्यक है कि अदृश्य रूप में बेरोजगार श्रमिकों को खाद्य उपलब्ध कानूनों के लिए कुछ अनिवार्य उपाय करने होंगे। इसके लिए ऐसे वर्गों पर जो उपभोग बढ़ाना चाहते हैं कुछ प्रतिबन्ध लगाने अनिवार्य हैं। उदाहरणार्थ उनके द्वारा इस्तेमाल की गई वस्तुओं पर कर लगाना लगान को बढ़ाना परागिन और अनिवार्य वसूली (Compulsory procurement) कुछ ऐसे उपाय हैं। इस सम्बन्ध में यह स्पष्ट हो जाता है कि लोकतन्त्राध्यक्ष्यवादी में अधिकारतन्त्रीय अर्थव्यवस्थाओं (Totalitarian economies) की अपेक्षा

खाद्य-अतिरिक्त की गतिमान करने में कहीं अधिक कठिनाईयें विद्यमान हैं।

उल्लेखनीय बात यह है कि सब उपाय करने पर भी इन रिसावों (Leakages) को बन्द नहीं किया जा सकता। अतः यह अनिवार्य हो जाता है कि "खाद्य-अतिरिक्त" के अतिरिक्त बचत सामर्थ्य को बढ़ाने के लिए किसी अन्य स्रोत को सहायता लेनी चाहिए। यह भी हो सकता है कि ग्रामीण क्षेत्र की बचत के अतिरिक्त नगरीय क्षेत्रों द्वारा भी बचत की जा सकती है परन्तु चाहे बचत ग्रामीण क्षेत्र में हो या नगरीय क्षेत्र में वे दोनों बचत के आन्तरिक स्रोत हैं। यदि देश में पर्याप्त मात्रा में अन्न उपलब्ध न हो तो विदेशों से इसका आयात किया जा सकता है। ऐसा करने के लिए या तो अनावश्यक आयात (Non essential imports) को कम करना होगा या निर्यात को बढ़ाना होगा। यह ठीक है कि कुछ हद तक विदेशी अनुदान या ऋण प्राप्त करने होंगे परन्तु विदेशी सहायता को उपभोग बढ़ाने के लिए इस्तेमाल नहीं करना चाहिए बल्कि इसे उत्पादक क्रियाओं में प्रयुक्त करना चाहिए। इस प्रकार विदेशी सहायता द्वारा पूँजी निर्माण को बढ़ाने में महत्वपूर्ण योगदान प्राप्त हो सकता है।

### गुप्त बेरोजगारी और बचत सामर्थ्य सम्बन्धी नक्स-प्रस्ताव की आलोचना

प्रोफेसर नक्स ने इस बात पर बल दिया कि श्रम सभी सम्पत्ति का मुख्य स्रोत है। इस प्रकार नक्स ने यह बताया कि अदृश्य बेरोजगारी को पूँजी निर्माण के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है। परन्तु विवादस्पद बात यह है कि क्या अदृश्य बेरोजगारी को आसानी से पूँजी निर्माण के लिए इस्तेमाल किया जा सकता है? सत्य तो यह है कि इस प्रस्ताव के कार्यान्वयन में बहुत सी कठिनाईयाँ हैं।

सर्वप्रथम नक्स ने गुप्त रूप में बेरोजगार श्रम और पूँजी निर्माण के लिए आवश्यक श्रम के स्वरूप में भेद की ठीक प्रकार नहीं समझा। जबकि गुप्त रूप में बेरोजगार श्रमिक सामान्यतया अकुशल होते हैं पूँजी निर्माण (Capital formation) के लिए कुशल एवं तकनीकी श्रम की आवश्यकता होती है। नक्स प्रस्ताव तब उचित माने जा सकते हैं यदि अकुशल श्रम को थोड़े से उपकरण देकर पूँजी निर्माण प्रोजेक्टों में इस्तेमाल किया जा सके।

कुर्हारा (Kurihara) इस सम्बन्ध में दो आलोचनाएँ करता है। यदि यह मान भी लिया जाए कि अकुशल श्रम का प्रयोग कुछ ऐसी परियोजनाओं में किया जा सकता है जो श्रम प्रधान (Labour intensive) हैं परन्तु इसके द्वारा वह अचल पूँजी (Fixed capital) निर्मित नहीं की जा सकती जो कि औद्योगीकरण (Industrialisation) के लिए अनिवार्य

है। "अधिक से अधिक इन परियोजनाओं द्वारा प्रारम्भिक पूँजी-निर्माण किया जा सकता है (अर्थात् कारखानों के सामने से गन्दगी साफ की जा सकती है आधुनिक प्रमुख नगरों के लिए कच्ची सड़क बनायी जा सकती है और कुछ हस्तशिल्प उद्योगों में वस्तुएँ बनायी जा सकती हैं जो मशीन-निर्मित वस्तुओं के लिए कच्चे माल का काम दे सकती हैं।) परन्तु औद्योगीकरण को त्वरित करने के लिए बड़े पैमाने पर मशीनें बनाने वाली मशीनें बनानी चाहिए और ऐसी मशीनें बनाने के लिए गुप्त रूप में बेरोजगार व्यक्ति असमर्थ हैं।"

इस सम्बन्ध में हर्शमेन (Hirschman) द्वारा आज्ञात्मक और अनिवार्यात्मक कारणतत्त्वों (Permissive and compulsive factors) में भेद विशेष महत्व रखता है। नक्स के अनुसार, गुप्त रूप में बेरोजगार-श्रम का प्रयोग सड़कों, मकानों के निर्माण, जल प्रतिष्ठानों तथा भू-सुधार उपायों आदि में किया जा सकता है। इन सब को सामाजिक ऊपरीव्यय (Social overheads) की सत्ता दी जाती है। नक्स का कहना है कि ये सब भी पूँजी निमाण का अंग हैं और इसलिए आर्थिक विकास को प्रोत्साहित करेंगे। परन्तु हर्शमेन का कहना है कि चाहे सामाजिक ऊपरीव्यय द्वारा निर्मित पूँजी आर्थिक विकास के लिए आवश्यक है परन्तु यह तो आर्थिक विकास का केवल आज्ञात्मक कारणतत्त्व हो सकता है। इसके विरुद्ध, 'प्रत्यक्ष रूप में उत्पादक पूँजी' (Directly productive capital) की विद्यमानता और प्रोत्साहन आर्थिक विकास का अनिवार्यात्मक कारणतत्त्व है। प्रत्यक्ष रूप में उत्पादक-पूँजी में अन्य उत्पादक क्रियाओं के अतिरिक्त मशीनों और जारों का उद्योग, लौह तथा इस्पात उद्योग भी शामिल किए जाते हैं। नक्स के विकास सिद्धान्त द्वारा अदृश्य बेरोजगारी का प्रयोग सामाजिक ऊपरीव्यय सम्बन्धी पूँजी का निर्माण करने में सहयोगी सिद्ध हो सकता है परन्तु इसके द्वारा प्रत्यक्ष रूप में उत्पादक पूँजी के निर्माण में सहायता नहीं मिलती। आर्थिक विकास के सन्दर्भ में तो प्रत्यक्ष रूप में उत्पादक पूँजी का अपेक्षाकृत अधिक महत्व है।

द्वितीय नक्स ने यह तर्क दिया कि गुप्त रूप में बेरोजगार श्रम को व्यवसायान्तरण (Shifting of occupation) में अधिक मजदूरी नहीं देनी चाहिए। किन्तु नक्स द्वारा गुप्त बेरोजगारी की दो गई परिभाषा इस निष्कर्ष का खण्डन करती है। गुप्त रूप में बेरोजगार व्यक्तियों को वैयक्तिक रूप में ढूँढना तो सम्भव नहीं, इसलिए उन्हें ग्रामीण क्षेत्र से हटाने के लिए श्रम बाजार प्रक्रिया (Labour market mechanism) का प्रयोग करना होगा। इसलिए उन्हें अधिक मजदूरी देनी अनिवार्य

है। अधिक मजदूरी के प्रलोभन के दो कारण हैं—

(क) गुप्त रूप में बेरोजगार श्रमिक यह महसूस करते हैं कि वे उत्पादक कार्य में लगे हुए हैं और उन्हें श्रम-बाजार (Labour market) में लाने के लिए अधिक मजदूरी का प्रलोभन देना अनिवार्य है और

(ख) अर्थव्यवस्था में स्फोटिकारी प्रवृत्तियों (Inflationary tendencies) के प्रकट होने के कारण मौद्रिक मजदूरी (Money wages) में वृद्धि स्वाभाविक है। चूँकि जिन पूँजी-परियोजनाओं (Capital projects) पर गुप्त रूप में बेरोजगार श्रमिक लगाये जायेंगे, उनके पूर्ण एवं फलप्रसू होने के लिए समय लगेगा, इसलिए अन्तरिम काल में स्फोटिकारी दबाव का व्यक्त होना निश्चित ही है। यह भी निश्चित है कि यदि स्फोटिकारी प्रवृत्तियाँ बल पकड़ जायें, तो इस कारण पूँजी-निमाण का उद्देश्य पूरा नहीं होगा।

तृतीय नक्स ने यह तर्क दिया कि यदि गुप्त रूप में बेरोजगार श्रमिकों को ग्रामीण क्षेत्र से व्यवसायान्तरित किया जाए, तो इन बेरोजगार व्यक्तियों द्वारा उपभोग होने वाला खाद्य पदार्थ बचत सामर्थ्य को जाहिर करता है। इस विचार का आधार स्थिर उपभोग (Constant consumption) की कल्पना है। इन समय बचतों को निवाह कोष (Subsistence fund) कहा जाता है जिसका प्रयोग पूर्ववत् बेरोजगार व्यक्तियों के पालन-पोषण के लिए किया जा सकता है जो कि अब पूँजी परियोजनाओं के निमाण में उत्पादक रूप में व्यस्त हैं। इसका एक कारण तो यह है कि जो व्यक्ति ग्रामीण क्षेत्र में शेष रह जायेंगे (गुप्त रूप में बेरोजगार श्रमिकों के व्यवसायान्तरण के पश्चात्) वे उदार रूप से उपभोग करने का निर्णय कर सकते हैं। ऐसी परिस्थिति में उपलब्ध निवाह कोष का आकार व्यवसायान्तरित श्रमिकों के लिए जो पूँजी-परियोजनाओं में लगाए गए हैं काफी नहीं होगा। दूसरे, यह भी सम्भव है कि कृषि गुप्त रूप में बेरोजगार श्रमिक अब स्वतंत्र कर्मचारी बन गये हैं, इसलिए वे अपने उपभोग को बढ़ा लें। इसका परिणाम फिर वही होगा अर्थात् निवाह कोष उनके लिए अपर्याप्त होगा। अतः नगरीकरण (Urbanization) के परिणामस्वरूप समस्त अर्थव्यवस्था में उपभोग-प्रवृत्ति (Propensity to consume) के बढ़ जाने की संभावना है क्योंकि पूर्ववत् अनुत्पादक श्रमिक जब उत्पादक कार्यों में लग जायेंगे तो वे अपने उपभोग की मात्रा को बढ़ा लेंगे। ऐसी अवस्था में वे संसाधन जिनका प्रयोग पूँजी-वस्तुओं के निर्माण के लिए होता, उपभोग-वस्तुओं के निमाण में प्रयुक्त होने लगेंगे।

परन्तु इन गुप्त रूप में बेरोजगार श्रमिकों को निवाह-कोष में गुजारा करने के लिए तभी बाध्य किया जा सकता है यदि पूँजी-परियोजनाएँ ग्रामीण क्षेत्र में हो या इसके निकटवर्ती इलाकों में प्रारम्भ की जायें और गुप्त रूप में बेरोजगार श्रमिक

पुराने ढंग से ही जीवन व्यतीत करे। इसका अर्थ यह है कि पुराने सामाजिक पद्धति के आधेन परिवार के सभी सदस्य कार्य करते रहे। परन्तु इस कारण अदृश्य रूप में बेरोजगार श्रम का प्रयोग ग्रामीण क्षेत्र तक हो सीमित हो जाता है।

चतुर्थ तकनीकी तटस्थता (Technological neutrality) की कल्पना भी अप्रमाणित एवं असहायक प्रतीत होती है। औद्योगिकरण की प्रक्रिया में यह आशा की जाती है कि अर्थव्यवस्था अधिकाधिक मात्रा में श्रम बचाव उपारों का प्रयोग करेगी और इस कारण विभिन्न क्षेत्रों में अकुशल श्रम को गतिमान करना सीमित हो जाता है। इसके अतिरिक्त उत्पादता बढ़ाने के लिए श्रम को बढ़िया पूँजी परों से लेस करना अनिवार्य हो जाता है। दूसरे शब्दों में आर्थिक विकास में तकनीकी विकास अनिवार्य है। इसके अतिरिक्त अल्प विकसित देशों में जनसंख्या का तीव्र विकास परिस्थिति को दो ढंगों से जटिल बना देगा। प्रथम अदृश्य रूप में बेरोजगार श्रमिकों को मात्रा में निरन्तर वृद्धि होती जाएगी। परिणामतः अतिरिक्त जनसंख्या ग्रामीण बचत सामर्थ्य का प्रयोग व्यवसायात्तरित श्रम के जीवन निर्वाह के लिए साधन उपलब्ध कराने की अपेक्षा स्वयं अपना उपभोग बढ़ाने में करेगी। दूसरे, यदि जनसंख्या की दर में वृद्धि पूँजी निर्माण की दर में वृद्धि से अधिक हो जाए, तो इसके फलस्वरूप गुप्त बेरोजगारी की मात्रा भी अधिक बढ़ जाएगी और पूँजी संग्रह में वृद्धि इस बढ़ती हुई गुप्त बेरोजगारी का समग्रान नहीं कर सकेगी।

अन्तिम नए ढंगों तथा नए व्यवसायों में मानव शक्ति के अतिरिक्त के प्रयोग के कारण विभिन्न हितों में संघर्ष उत्पन्न हो जायेगा। गुप्त रूप में बेरोजगार श्रमिकों की निष्पत्ति से उपलब्ध निर्वाह साधनों (Means of subsistence) के पुनर्वितरण की समस्या उत्पन्न हो जाएगी। इस समस्या का समाधान भागीदार प्रक्रिया द्वारा ही होगा। परन्तु सपर्यंत ऐसे लोगों में होगा जो पहले ही जीविका कमा रहे हैं और उनके जो रोजगार के विस्तार द्वारा जीविका अर्जित करने लगेंगे।

निष्कर्ष यह है कि अल्पविकसित देशों में अतिरिक्त मानव शक्ति को बचत एवं पूँजी निर्माण का स्रोत मानना प्रमाणिक है और इसका बहुत ही कम व्यावहारिक महत्त्व है। ऊँ के एव राज के अनुसार "यह कहना कि अप्रयुक्त श्रम का विद्यमान होना ऐसे बचत सामर्थ्य का प्रमाण है जिसका प्रयोग आर्थिक विकास में किया जा सकता है ठीक नहीं। अतः इसे व्यावहारिक नीति का आधार बनाने की तो पुनराश्ना भी नहीं।"

प्रोफेसर कुरोहास इसमें भी अधिक आश्वनात्यक

दृष्टिकोण प्रस्तुत करते हुए लिखता है "गुप्त बेरोजगारी पूँजी निर्माण और आर्थिक विकास में सहयोग देने की अपेक्षा ऐसी रोजगार बढ़ाने वाली न कि सामर्थ्य बढ़ाने वाली प्रामाणिक परियोजनाओं की सहायता करेगी जिनसे विकास की गति कम होने की सम्भावना है।"

### 5 विदेशी पूँजी एवं आर्थिक विकास (Foreign Capital and Economic Development)

अल्पविकसित देशों में आर्थिक विकास को त्वरित करने के लिए पूँजी-उत्पन्न (Capital imports) करने का विचार कोई नया नहीं है। ससार में आज के विकसित देशों की भी अपनी आर्थिक विकास की प्रारम्भिक अवस्थाओं में पूँजी का आयात करना पड़ा था। 17वीं और 18वीं शताब्दी में इंग्लैण्ड ने हॉलैण्ड से ऋण लिया था। 19वीं शताब्दी में संपूर्ण राज्य अमेरिका ने भी यूरोप से भौतिक और मानवीय पूँजी की सहायता ली थी ताकि अमेरिका में तीव्र गति से आर्थिक विकास हो सके। यहाँ बात जापान और सोवियत रूस के सम्बन्ध में भी सही है। 1890 और 1914 के दौरान रूस ने पश्चिमी यूरोप से विदेशी पूँजी की सहायता ली थी परन्तु 1930 के पश्चात् रूस ने विदेशी पूँजी की आवश्यकता को अनुकूल व्यापार शेष (Balance of trade) द्वारा सन्तुष्ट किया।

अल्पविकसित देशों के आर्थिक विकास में विदेशी पूँजी महत्त्वपूर्ण योगदान दे सकती है परन्तु अल्पविकसित अर्थव्यवस्था को विदेशी पूँजी की कितनी मात्रा चाहिए, को निर्धारित करने वाले कई तत्त्व हैं। प्रथम, अल्पविकसित अर्थव्यवस्था किस सीमा तक आन्तरिक संसाधनों को गतिमान कर सकती है। दूसरे, दाता देशों (Donor countries) का पूँजी प्रायद करने वाले देशों के प्रति क्या रुख है और तीसरे, अल्पविकसित देश में तकनीकी विकास की व्यवस्था क्या है? अल्प विकसित देशों की औद्योगिकरण की प्रक्रिया में विदेशी संसाधन किन्तलिखित बचों से योगदान दे सकते हैं

(1) अल्पविकसित देशों में आन्तरिक बचत आर्थिक विकास के दृष्टिकोण से अपर्याप्त होती है। विदेशी सहायता बचत में बढोत्तरी करती है। दूसरे शब्दों में विदेशी पूँजी आन्तरिक पूँजी की पूरक होती है।

(2) विदेशी पूँजी के साथ जिन अन्य उत्पादक साधनों के सपरण में भी वृद्धि होती है वे हैं तकनीकी ज्ञान (Technical knowledge) और व्यापारिक अनुभव।

(3) विदेशी पूँजी के परिणामस्वरूप आन्तरिक पूँजी और उद्यमकर्मत्व (Entrepreneurship) को भी इच्छित उत्पादन इकाइयों में लगाया जा सकता है।



(4) विदेशी पूँजी के कारण आन्तरिक ससाधनो और भुगतान-शेष (Balance of payment) पर भी दबाव कम हो जाता है।

इस प्रकार विदेशी ससाधन अल्पविकसित देशों के आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण योगदान दे सकते हैं।

अल्पविकसित देशों में विदेशी पूँजी निम्नलिखित रूपों में प्राप्त की जा सकती है।

### विदेशी पूँजी के रूप (Forms of Foreign Capital)

(क) प्रत्यक्ष उद्यमकर्ता-विनियोग (Direct Entrepreneurial Investment)—विदेशी पूँजी किसी देश में प्रत्यक्ष विनियोग के रूप में प्रवेश कर सकती है। भूतत्काल में उन्नत देशों में ऐसी कई कम्पनियाँ बनाई गई हैं जिनका उद्देश्य केवल अल्पविकसित देशों में कार्य करना है। कई बार उन्नत देशों की कम्पनियाँ या तो अपनी अनुषंगी कम्पनियाँ (Subsidiary companies) अल्पविकसित देशों में चालू कर देती हैं या वे अपनी शाखाएँ इनमें खोल देती हैं या सहायक कम्पनियों आरम्भ कर देती हैं। कुछ परिस्थितियों में विदेशी अल्पविकसित देशों की निजी कम्पनियों या सार्वजनिक कम्पनियों में हिस्से या ऋणपत्र (Debentures) क्रय कर लेते हैं। इसे पोर्टफोलियो विनियोग (Portfolio Investment) कहा जाता है। सामान्यतया पूर्वोक्त प्रकार का विनियोग प्रधान होता है। उदाहरणार्थ भारत में संयुक्त राज्य (United Kingdom) से प्राप्त प्रत्यक्ष-विनियोग विशेष महत्व रखता है। इसका मुख्य रूप संयुक्त राज्य में ऐसी कम्पनियों की स्थापना था जो केवल भारत में कार्य करने के लिए ही बनायीं गयीं। इसी प्रकार विदेशी कर्मों की शाखाएँ और सहायक इकाइयाँ (जिन्हें सामान्यतया India Limited कहा जाता है) पृथक् रूप में भारत में रजिस्टर कराई गईं ताकि सरकार से कुछ रियायतें और अन्य सुविधाएँ प्राप्त की जा सकें।

प्रत्यक्ष उद्यमकर्ता विनियोग का विशेष लाभ यह है कि इससे उत्पन्न लाभ का पुनर्विनिवेशन (Re investment) किया जा सकता है और यह लाभ विशेषकर तब उपलब्ध होता है यदि अल्पविकसित देश 'प्रोत्साहक करधान' (Incentive taxation) की नीति अपनाएँ। इसके अतिरिक्त पूँजी आयात करने वाले देश इस प्रकार भारी मात्रा में पूँजी प्राप्त कर सकते हैं, बेहतर मशीनरी से लाभ उठा सकते हैं और प्रबन्ध योग्यता एवं कौशल का प्रयोग कर सकते हैं। प्रत्यक्ष उद्यमकर्ता विनियोग की हानि यह है कि इसके कारण पूँजी आयात करने वाले देशों की पूँजी निर्यात करने वाले देशों के आर्थिक साम्राज्यवाद (Economic imperialism) एवं प्रभुत्व की भय बना रहता है।

(ख) विदेशी सहयोग (Foreign Collaboration)—कुछ वर्षों से विदेशी और देशी पूँजी द्वारा संयुक्त रूप में फर्म बनाई गई हैं। भारत में इस प्रकार के पूँजी-आयात की प्रोत्साहन दिया गया है। विदेशी सहयोग के तीन रूप हैं—निजी पार्टियों में संयुक्त सहयोग, विदेशी विनियोक्तियों और देशी सरकार में संयुक्त सहयोग, विदेशी सरकार और अल्पविकसित देश की देशी सरकार में संयुक्त सहयोग। इस प्रकार के संयुक्त सहयोग से विदेशी और देशी पूँजी के प्रयोग द्वारा उद्योग के विकास के लिए ससाधना का विदोहन, विदेशी मशीनरी तथा तकनीकी कौशल (Technical skill) की उपलब्धि प्रबन्ध में सहयोग तकनीकी श्रमिकों के प्रशिक्षण के लिए अधिक सुविधाएँ, लाभ के प्रतिधारण (Retention of Profits) के कारण पुनर्विनिवेशन की काफी सम्भावना होती है। इन्हीं कारणों के आधार पर संयुक्त सहभागिता (Joint participation) को प्रत्यक्ष विनियोग का एक उत्तम रूप समझा जाता है।

(ग) अन्तःराजकीय ऋण (Inter-governmental Loans)—द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् प्रत्यक्ष अन्तःराजकीय ऋण तथा अनुदान प्राप्त करने की प्रवृत्ति बढ़ी है। मारशल सहायता (Marshall Aid) अमेरिका द्वारा युद्ध से बरबाद हुई यूरोपीय अर्थव्यवस्थाओं के विकास के लिए एक महान् प्रोत्साहन था। आजकल अमेरिकी सरकार ने अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाओं के विकास के लिए उन्हें सहायता देने की विदेश नीति को स्वीकार कर लिया है। अन्य उन्नत देश भी पिछड़े हुए देशों की सरकारों को ऋण एवं अनुदान देते हैं। परन्तु अन्तःराजकीय ऋणों की आलोचना भी की गई है। सामान्यतया इनके कारण राजनीतिक द्वेष और भ्रम उत्पन्न होता है। ऋणदाता देशों के नागरिक तो अधिकारतन्त्रीय अपव्यय (Bureaucratic waste) के कारण इस पद्धति की आलोचना करते हैं और उधार लेने वाले देश इस पद्धति का विरोध राजनीतिक गुटबन्दी के कारण करते हैं।

(घ) अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं से ऋण (Loans from International Institutions)—1949 तक पुनर्निर्माण एवं विकास सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रीय बैंक (International Bank for Reconstruction and Development) भी अल्पविकसित देशों के लिए विदेशी पूँजी का महत्वपूर्ण स्रोत रहा है। इसके प्रारम्भ से ही इस बैंक द्वारा विकास कार्य के लिए 600 करोड़ डॉलर का ऋण दिया गया। इसके द्वारा दो अन्य संस्थान अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगम (International Finance Corporation) और अन्तर्राष्ट्रीय विकास मन्त्रालय (International Development Association) भी कायम किए गए जिनके द्वारा विकासमान देशों को अतिरिक्त विदेशी पूँजी

उपलब्ध करायी जाती है। इन ऋणों पर न्याय की दर कम होने दीर्घकाल में वापसी आरम्भकाल में भुगतान करने से अवकाश राजनीतिक बन्धनों की अनुपस्थिति आदि के कारण ये ऋण अल्पविकसित देशों में विशेषकर लोकप्रिय हो गए हैं।

चाहे सहायता किसी भी रूप में प्राप्त की जाए इसका कुशलतापूर्वक प्रयोग करने के लिए आवश्यक है कि अल्पविकसित देशों के पास विकास प्रोग्रामों के सविस्तार नक्शे तैयार हो ताकि वे विकसित देशों से अधिकरण (Authorisation) प्राप्त करने के पश्चात् इसका फौन प्रयोग कर सकें। कई बार यह देखा गया है कि अल्पविकसित देश सहायता सम्बन्धी समझौता तो कर लेते हैं परन्तु उनके पास ठीक परियोजनाएँ तैयार नहीं होतीं। ऐसी हालत में विकसित देश से सहायता प्राप्त करने के अधिकरण और उसके वास्तविक प्रयोग में विलम्ब होता है। इस प्रकार के विलम्ब में अल्पविकसित देशों की ही खतरा होता है क्योंकि राजनीतिक गतिविधियों के कारण कई बार सहायता सम्बन्धी नीति में परिवर्तन आ जाता है और वचनबद्ध सहायता भी प्राप्त नहीं हो पाती। इस कारण अल्पविकसित देशों में विकास कार्यक्रमों में रुकावट पैदा हो जाती है। अल्पविकसित देशों में विदेशी सहायता की कार्य कुशलता को बढ़ाने के लिए निम्नलिखित सुझाव दिए गए हैं—

1 अल्पविकसित देशों को विस्तृत योजनाएँ तैयार करनी चाहिए और विशेष परियोजनाओं के डिजाइन पर पर्याप्त समय लगाना चाहिए। परियोजना सम्बन्धी रूपरेखा ठीक और विषयसमीप आधार सामग्री पर आधारित होनी चाहिए।

2 विस्तृत पूर्व-आयोजन (Advance planning) के लिए आवश्यक है कि विदेशी सहायता दीर्घकाल के आधार पर प्राप्त होनी चाहिए, न कि प्रतिवर्ष प्रयत्न किए जाने चाहिए। वर्ष प्रतिवर्ष प्रयत्न के कारण अनिश्चितता बनी रहती है और पूर्व-आयोजन में कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं।

3 विदेशी सहायता के अनुकूलतम प्रयोग के लिए आवश्यक है कि सहायता प्रोग्रामों से जुड़ी होनी चाहिए, न कि विशिष्ट परियोजना से या दाता देश से ही वस्तुएँ क्रय किये जायें। दूसरे शब्दों में, विदेशी सहायता ऊपर दी गई शर्तों से किन्ना प्रकार से भी जुड़ी नहीं होनी चाहिए।

प्रायः यह देखा गया है कि अल्पविकसित देश सहायता को उत्पादक कार्यों में प्रयोग न कर इसे अनुत्पादक कार्यों में लगाते हैं। दाता देशों को इस प्रकार सहायता का अपव्यय करना बुरा लगता है। इसलिए इन देशों में सामान्य प्रयोग के लिए सहायता देना बन्द कर दिया जिसका प्रयोग ऋणा देश किसी भी परियोजना पर या किसी भी देश से वस्तुओं को क्रय करने में प्रयुक्त कर सकता था। दुष्भाग्यवश, अब तो दाता

देश स्रोतबद्ध, परियोजनाबद्ध और पण्यवस्तुबद्ध उधार देते हैं।

बहुमुखी एजेन्सी (पुनर्निर्माण एवं विकास सम्बन्धी अन्तर्राष्ट्रीय बैंक और अन्तर्राष्ट्रीय विकास संस्था) से तो हमेशा ही भारत को और अन्य देशों को उधार स्रोत-अबद्ध रहे हैं। द्विपक्षीय स्रोतों (Bilateral sources) से उधार और अनुदान स्रोत बढ़ रहे हैं और तृतीय पंचवर्षीय योजना से भारत में स्रोतबद्धता की शर्तें और कड़ी बना दी गयी हैं। इंग्लैंड और जर्मनी ने भी इसी काल में स्रोतबद्धता के सिद्धान्त को अधिकाधिक अपनाया है।

उधार लेने वाले देश के ऋणदाता देश से वस्तुएँ या उपकरण क्रय करने के लिए वाध्य किया जाता है। दाता देशों द्वारा कुछ वस्तुओं के सम्बन्ध में 30-40 प्रतिशत की सामा तब अन्तर्राष्ट्रीय कीमतों से अधिक कीमत वसूल की जाती है और सामान्य रूप से सभी वस्तुओं के लिए 10-20 प्रतिशत अधिक कीमत वसूल की जाती है। इस प्रकार विदेशी उधार 10-20 प्रतिशत महंगे हो जाते हैं। यह एक प्रकार से भारत जैसे अल्पविकसित देशों का गुप्त रूप से आर्थिक शोषण है।

### पण्यवस्तु सहायता (Commodity Aid)

अल्पविकसित देशों में विदेशी सहायता 'पण्यवस्तु सहायता' के रूप में भी प्राप्त की जा सकती है। यह सहायता अमेरिकी सार्वजनिक अधिनियम 480-665 (Public Law 480-665) के अधीन उपलब्ध कराई गयी। इसके अन्तर्गत अल्पविकसित देशों को गेहूँ, चावल, कपास और तम्बाकू जैसी वस्तुएँ उपलब्ध कराई जाती हैं। इन वस्तुओं के आयात के लिए आयात करने वाले देश को अपनी ही कच्ची या दाता देश की भुगतान करना पड़ता है। अल्पविकसित देशों में खाद्य समस्या को गंभीरता को कम करने और खाद्यान्न की कीमतों को स्थायित्व प्रदान करने के लिए पी. एल. 480 आयात किए गए। परन्तु भारत जैसे अल्पविकसित देश ने खाद्यान्न में जैसे जैसे आत्मनिर्भरता प्राप्त कर ली पी. एल. 480 सहायता पर निर्भरता संपादित हो गयी।

संशेष में विदेशी सहायता देश की उत्पादक क्षमता (Productive potential) का विकास करने में सहायक हो सकती है बशर्ते कि प्रापक देश (Recipient country) विदेशी सहायता का विवेकपूर्ण प्रयोग कर सके और अन्तर्देशीय साधनों को गतिमान करने के प्रयास में सफल हो सके। देश के आर्थिक विकास में देशी सहायता निम्नलिखित ढंगों से सहायक हो सकती है

- 1 सिंचाई और बिजली क्षमता के विस्तार के लिए
- 2 इस्पात उद्योग के निर्माण और तथा रेलवे परिवहन के विकास के लिए
- 3 तकनीकी साधनों के विकास के लिए

प्रयोग तीन प्रकार से हो सकता है। (i) दक्ष सेवाओं की व्यवस्था करके (ii) अल्पविकसित देश के कर्मचारियों को प्रशिक्षण देकर, तथा (iii) देश में प्रशिक्षण गवेषण और अनुसंधान संस्थाओं को स्थापित करके।

4 विदेशी मुद्रा की आवश्यकताओं की पूर्ति करके।

5 विनियोग का स्तर उन्नत करने में विदेशी सहायता से लाभ हो सकता है।

परन्तु एक बात स्मरण रहे कि कोई भी देश विदेशी सहायता पर हमेशा के लिए निर्भर नहीं रह सकता है। प्रत्येक देश को आन्तरिक प्रयत्न करना होगा ताकि इस सहायता को क्रमशः कम किया जाए। देश में वास्तविक प्रगति तभी होगी जब देश विदेशी सहायता रूपी बैसाखी का प्रयोग कुछ समय के पश्चात् छोड़कर अपने पाव पर खड़ा हो सके।

#### 4 तकनीक का चुनाव (Choice of Technique)

विकासमान देशों के पास प्राकृतिक संसाधन (Natural Resources) तो प्रचुर मात्रा में हो सकते हैं परन्तु उनके विकास में पूँजी तथा तकनीकी श्रम की न्यूनता बाधा हो सकती है। किन्तु इन दो कारणतत्त्वों को उन्नत किया जा सकता है। विकास के लिए उद्योगों एवं तकनीक के चुनाव सम्बन्धी कई प्रकार की समस्याएँ होती हैं और इस सम्बन्ध में हमें निम्नलिखित बातों का ध्यान रखना होगा।

आजकल उद्योगों के चुनाव सम्बन्धी स्वीकार्य धारणा में सन्तुलित विकास (Balanced growth) को महत्त्व दिया जाता है। सबसे पहले ऐसे उद्योगों का चुनाव करना चाहिए जो अन्य उद्योगों के विकास को प्रोत्साहित करें। जैसा कि सन्तुलित विकास के सिद्धान्त में बताया गया है बहुत से उद्योगों के एक साथ विकास के कारण साधनों की दुर्लभता तीव्र बन सकती है। किन्तु सन्तुलित विकास के सिद्धान्त को केवल मांग पक्ष की दृष्टि से ही नहीं सोचना चाहिए बल्कि सम्पन्न पक्ष (Supply side) से भी। आर्थिक विकास के सामान्य सिद्धान्त के रूप में बहुत से अल्पविकसित देशों में सन्तुलित विकास की धारणा जो कि बाह्य मितव्ययताओं (External economies) पर आधारित है स्वीकार्य होनी चाहिए।

किन्तु विकास के लिए विशेष उद्योगों के चुनाव के सम्बन्ध में कुछ कसौटियाँ निर्धारित करनी आवश्यक है। उद्योगों के चुनाव की ये कसौटियाँ विभिन्न परिस्थितियों में भिन्न भिन्न होंगी। उद्योगों के चुनाव के लिए हम तीन शर्तों का उल्लेख कर सकते हैं—

(क) ये उद्योग जो तकनीकी दृष्टि से कराल और

श्रम प्रधान (Labour intensive) हैं चुने जाने चाहिए,

(ख) उद्योग ऐसे होने चाहिए जिनके लिए पूँजी तथा कौशल को थोड़ी सी मात्रा चाहिए और जो आयात पर बहुत कम आधारित हो तथा

(ग) वे शीघ्र विनियोग (Quick investment) के प्रकार के होने चाहिए।

भारत जैसे अल्पविकसित देश जहाँ मानव शक्ति जैसा एक प्रचुर साधन (Abundant factor) है का उचित प्रयोग होना चाहिए। इस प्रकार ऐसे उद्योगों एवं तकनीक का चुनाव करना चाहिए जो अधिक मात्रा में श्रम का प्रयोग करते हों। श्रम प्रधान उपायों को प्राथमिकता देने के कई कारण बताये जा सकते हैं। प्रथम पिछड़ी अर्थव्यवस्थाओं में वास्तविक रोजगार द्वारा ही आय का वितरण होता है। इसका कारण यह है कि पिछड़ी अर्थव्यवस्थाओं में सामाजिक सुरक्षा (Social security) की कोई व्यापक पद्धति नहीं है जिसके आधार पर रोजगार या बेरोजगारी की स्थिति में लोगों को एक न्यूनतम जीवन स्तर (Minimum standard of living) उपलब्ध कराया जा सके। अतः आर्थिक विकास का वह ढग जिसके द्वारा आय का वितरण समस्त जनसंख्या पर फैलाया जा सके समर्थनीय होगा। श्रम उत्पादित (Labour productivity) को बढ़ाने के लिए श्रम को ऐसे उद्योगों से हटाकर जिनमें इसकी उत्पादित कम है (जैसे कृषि) ऐसे उद्योगों में लगाना चाहिए जहाँ इसकी उत्पादित अधिक है। परिणामतः कृषि में भी तकनीकी कुशलता (Technical efficiency) में वृद्धि होगी।

द्वितीय चूँकि किसी पिछड़े हुए देश में पूँजी का अभाव होता है इसलिए स्वाभाविक ही है कि कम पूँजी प्रधान उद्योगों का विकास किया जाए। दूसरे शब्दों में उत्पाद पूँजी अनुपात (Output capital ratio) अधिक होना चाहिए। साथ ही साथ पूँजी उपकरण (Capital equipment) ऐसे हों चाहिए जिन्हें अकुशल श्रम भी इस्तेमाल कर सके। साथ ही उद्योग ऐसे नहीं होने चाहिए जो विदेशी उपकरणों एवं कच्चे माल पर बहुत अधिक निर्भर हों क्योंकि इनके कारण विदेशी पूँजी की अधिक आवश्यकता होगी और परिणामतः भुगतान शेष (Balance of payments) और अधिक प्रतिकूल हो जाएगा।

तृतीय चुने गए उद्योग शीघ्र विनियोग वाले होने चाहिए अर्थात् विनियोग और उपभोग घस्तुओं के उत्पादन के बीच अवधि थोड़ी होनी चाहिए। स्फोटिकारी दबाव को कम करने के लिए ऐसा करना अनिवार्य है। जीवन स्तर को उन्नत करने की दृष्टि से भी यह निर्णय युक्तिसंगत है।

विभिन्न प्रकार के विनियोजन के बीच चुनाव की समस्या का एक मन्त्रपूर्ण पहलु यह है कि क्या निकट भविष्य में

इसके द्वारा अधिक उत्पादन होगा या उद्योग कुछ समय के परचात् उपभोग-वस्तुओं में उत्पादन को त्वरित करेंगे। इस परिस्थिति में आयोजन अधिकारी को देश की वर्तमान आवश्यकताओं सम्बन्धी अनुमान लगाना होगा और यह देखना होगा कि देश में वर्तमान आवश्यकताओं को किस सीमा तक ध्युगित किया जा सकेगा।

विकल्प उद्योगों के चुनाव में आर्थिकतः वाता ने भी महत्वपूर्ण भाग जदा किया है। उदाहरणार्थ, आयोजन प्राधिकार पर प्रतिरक्षा की आवश्यकताओं प्रारंभिक मीग को तुष्ट करने की आवश्यकता राजनीतिक दबाव आदि का भी प्रभाव पडता है।

अभी तक हम समग्र अर्थव्यवस्था के लिए विनियोग सम्बन्धी कर्सीटियों का विवेचन कर चुके हैं अर्थात् हमने उन कारणों का अध्ययन किया जिनके आधार पर आर्थिक विकास के लिए विभिन्न उद्योगों का चुनाव किया जाता है। किन्तु प्रत्येक उद्योग में भी विकल्प तकनीकी (Alternative technique) के चुनाव का प्रश्न होता है। क्या श्रम-प्रधान तकनीक अपनायी जाये या पूँजी-प्रधान तकनीक—यह भी कई बातों पर निर्भर होगा। सर्वप्रथम जो उद्योग निजी क्षेत्र के अधीन हैं उनमें सबसे निर्णयात्मक महत्वपूर्ण कारण उत्पादन की मौद्रिक लागत (Money cost of production) होगा, निजी उद्योगपति का उद्देश्य लागत को न्यूनतम करना और लाभ को अधिकतम करना होगा, परिणामतः वह उत्पादन की ऐसी तकनीक चुनेगा जो उसे इस उद्देश्य की प्राप्ति में सहायता दे। इसके विरुद्ध, सार्वजनिक क्षेत्र में, उत्पादित तथा लाभ को अधिकतम करना ही उद्देश्य नहीं होता। सामाजिक लागत (Social cost) पर भी इस सम्बन्ध में बल दिया जाता है। इसके अतिरिक्त आर्थिक उत्पादन एवं अधिक पूँजी-प्रधान तकनीक की अपनाने की कठिनाई के कारण आयोजन प्राधिकार उपरोक्त की अपनाने में असमर्थ रहता है। द्वितीय निजी उद्यमकर्ताओं को भी तकनीक के चुनाव में अधिक उत्पादन एवं अधिक पूँजी-प्रधान तकनीक में इस बात का ध्यान रखना होगा कि कौन सी अधिक महंगी है। साधारणतया निजी उद्यमकर्ता ऐसी उत्पादन की तकनीक का चुनाव करता है जिसमें अधिक पूँजी लगी हुई हो और जिसका उत्पाद रोजगार अनुपात (Output employment ratio) अधिक हो, अर्थात् जो लागत कम होने के कारण अधिक उत्पादित रखती हो। उसे उधार तथा परिशीयन (Amortisation) की अधिक लागत का भी ध्यान नहीं होता। इसके विरुद्ध, समग्र देश के लिए आयोजन प्राधिकार को ऐसी तकनीक चुननी चाहिए जो अधिक उचित हो और जिसका भार सबसे कम हो। उदाहरणार्थ, भारत में जहाँ पर पूँजी की न्यूनता और श्रम का आधिक्य है वह

तकनीक उचित है जिसमें थोड़ी पूँजी लगाकर अधिक रोजगार काममें किया जा सके।

श्रम प्रधान और पूँजी-प्रधान तकनीकों के क्या गुण एवं अवगुण हैं। श्रम-प्रधान तकनीकों और परिणामतः लघु स्तर उद्योगों के बहुत से लाभ हैं। प्रथम, इनके द्वारा लाखों बेरोजगार एवं अल्परोजगार व्यक्तियों को बड़ी मात्रा में रोजगार उपलब्ध कराया जाता है। दूसरे, इन तकनीकों के प्रयोग से न तो पूँजी की अधिक मात्रा की आवश्यकता पडती है और न ही अधिक मशीनरी तथा उपकरणों का आयात करना पडता है। तीसरे, ये तकनीके ग्रामीण क्षेत्रों में ऐसे उद्योगों में इस्तेमाल की जाती हैं जो स्थानीय कच्चे माल का प्रयोग करते हैं। इन उद्योगों में कपड़ा बुनना, तेल निकालना, साबुन बनाना, गुड तैयार करना आदि शामिल हैं। चौथे इनके द्वारा स्थानीय तथा बच्चों को जिनकी गतिशीलता कम होती है रोजगार उपलब्ध कराया जाता है। पाँचवे श्रम-प्रधान तकनीकों से शीघ्र परिणाम प्राप्त होते हैं और फलतः विनियोग एवं उत्पादन में अन्तरावधि कम होती है। इस कारण इनका प्रयोग स्फीति (Inflation) के प्रभाव को कम करने के लिए किया जाता है। छठे, इनके कारण देश में आय तथा क्रय-शक्ति का प्रसारण समस्त देश में होता है और इस प्रकार ये उद्योग वस्तुओं की माग को विस्तृत क्षेत्र में फैला देते हैं। अन्तिम श्रम प्रधान तकनीकों और लघु स्तर उद्योगों के चुनाव द्वारा (विशेषकर ग्रामीण क्षेत्रों में) अनावश्यक सामाजिक लागत को हटाय जा सकता है। यदि थोड़ी उत्पादन इकाइयाँ ग्रामों में ही स्थित हो तो श्रमिक अपने पारम्परिक घरों में रहेगे परिणामतः मकानों, लोक स्वास्थ्य एवं चिकित्सा, गन्ती वस्तियों को साफ़ करना, आदि पर ध्यम की आवश्यकता नहीं होगी जो कि साधारणतया बड़े-बड़े औद्योगिक केन्द्रों में अनिवार्य होगी।

अन्य समय लाभों में उद्योगों का सारे देश में फैला होना (जोकि पुद्ध काल में सामरिक महत्त्व रखता है) कुछ ही लोगों के हाथों में आर्थिक शक्ति (Economic power) का सकेन्द्रण आदि उल्लेखनीय हैं। दो अनुकूल कारण जो भारत में वर्तमान में श्रम प्रधान उपायों को काफी डर तक अपनाने में सहायक हैं। इनमें से एक तो है विजली का ग्रामों को पहुँचना (ग्रामीण विद्युतीकरण) जिससे भारत के ग्रामों में लघु तथा मध्यम वार्षिक उत्पादन इकाइयाँ लगानी आसान हो जाती हैं। दूसरे, एक ओर तो स्लैब तथा इस्पात उद्योग के तत्त्व विकास के कारण और दूसरी ओर, मशीनरी और जारों के उद्योग के विकास के कारण ऐसी मशीनरी जिसके लिए संचालन-शक्ति की आवश्यकता हो लगानी जा सकती है। यदि विजली और मशीनरी का श्रम के साथ प्रयोग किया जाये तो श्रम-प्रधान तकनीक उत्पन्न वस्तुओं की उत्पादन लागत कम कर देगी

और परिणामतः इन उद्योगों की स्पर्धा-क्षमता (Competitive Strength) उन्नत हो जायेगी।

पूँजी-प्रधान तकनीकों (Capital intensive techniques) में लाभ मुख्यतः बड़े पैमाने की मितव्ययताओं द्वारा प्राप्त होते हैं। पूँजी-प्रधान उपायों के कारण आन्तरिक मितव्ययताएँ-अर्थात् प्रचल्य तकनीक विपणन वित्त तथा अन्य लाभ-उत्पन्न होती है। बृहद् स्तर पर उत्पादन करने से ये उत्पादन इकाइयाँ वस्तुओं तथा सेवाओं की उत्पादन लागत को कम कर सकती हैं। तीव्र औद्योगीकरण तथा जीवन स्तर को तेजी से उन्नत करने के लिए पूँजी प्रधान तकनीकों का प्रयोग ही केवल एक संभव उपाय है। इसके अतिरिक्त कुछ ऐसे उद्योग हैं जिनमें पूँजी-प्रधान तकनीकों को अपनाना अनिवार्य है। इस सन्दर्भ में हमारा अभिप्राय लौह तथा इस्पात मशीनी और बिजली के उत्पादन आदि से है। वे लोग भी जो विकेन्द्रीकरण की दृष्टि से श्रम-प्रधान उपायों के प्रयोग के समर्थक हैं इस बात को स्वीकार करते हैं कि कुछ उद्योगों में तो पूँजी-प्रधान उपायों का प्रयोग अनिवार्य है।

पूँजी प्रधान उपायों के चुनाव सम्बन्धी मुख्य कठिनाई पूँजी की उपलब्धि है। अल्पविकसित देशों में तो पहले ही पूँजी की कमी होती है। इसके अतिरिक्त पूँजी उपकरणों तथा तकनीकी कौशल के लिए विदेशों से प्राप्त आयात पर निर्भर करना होगा। स्वाभाविक ही है कि इससे भुगतान शेष की स्थिति और भी गंभीर बन जाए। इसके अतिरिक्त विनियोग एवं वास्तविक उत्पादन में अन्तरावधि और भी अधिक हो सकती है और परिणामतः स्फोटिकारी प्रवृत्तियाँ (Inflationary tendencies) जो पहले भी विद्यमान होती हैं बलवती बन सकती हैं।

सत्य तो यह है कि कुछ परिस्थितियों में पूँजी प्रधान तकनीकों को अल्पविकसित देशों में इसलिए अपनाया जाता है क्योंकि इनके साथ देश का औद्योगिक सम्मान जुड़ा हुआ होता है।

निष्कर्ष यह है कि प्रत्येक विकासमान देश को विभिन्न उद्योगों और विभिन्न वैकल्पिक तकनीकों में चुनाव करना पड़ता है। इस चुनाव का मूल कारण यह है कि इनमें पूँजी की न्यूनता और श्रम का प्राचुर्य विद्यमान होता है।

## 5. प्रदर्शन प्रभाव और आर्थिक विकास (Demonstration Effect and Economic Development)

अल्पविकसित देशों में प्रति व्यक्ति आय निम्न होने के कारण बचत भी निम्न होती है। बचत के कम होने का दूसरा कारण प्रदर्शन प्रभाव भी है। देश में लोग समूह वगैरहों को ऊँचे उपभोग स्तर पर जीवन व्यतीत करते देखते हैं और वे इससे

उत्तेजित होकर उनकी नकल करते हैं। इस नकल करने से उपभोग प्रवृत्ति में वृद्धि होती है और परिणामतः बचत प्रवृत्ति कम हो जाती है। उपभोग प्रवृत्ति में इस उत्तेजित परिवर्तन को प्रदर्शन प्रभाव कहते हैं। नक्स के अनुसार, प्रदर्शन प्रभाव पूँजी निर्माण को प्रतिकूल रूप से प्रभावित करता है क्योंकि लोग अपनी आय का अपेक्षाकृत अधिक भाग उपभोग में इस्तेमाल करते हैं।

केन्ज (Keynes) के अनुसार वैयक्तिक बचत वैयक्तिक आय पर निर्भर करती है। परन्तु जब आय में वृद्धि होती है तो उपभोग में भी वृद्धि होती है परन्तु उपभोग में वृद्धि आय में वृद्धि से कम होती है। दूसरे शब्दों में उपभोग की सीमान्त प्रवृत्ति इकाई से कम होती है। यह बात किसी समय-विशेष पर तो सही है परन्तु देखा गया है कि दीर्घकाल में बचत दर में कमी आती है जिसे केन्ज का नियम स्पष्ट नहीं करता। परन्तु इसको ड्युसेनबरी सिद्धान्त (Duesenberry effect) द्वारा वर्णन किया जा सकता है। उसके अनुसार, एक व्यक्ति का उपभोग केवल उसकी आय पर ही निर्भर नहीं है परन्तु वह जिस सामाजिक वर्ग के सम्पर्क में आता है उसकी आय पर भी निर्भर करता है। वैयक्तिक उपभोग श्रित (Consumption function) स्वतंत्र नहीं है परन्तु अन्तःनिर्भर है। यह उच्च आय वर्ग के श्रेष्ठ उपभोग ढाँचे से प्रभावित होता है। इस प्रभाव के अनुसार, "जब लोग श्रेष्ठ वस्तुओं या उपभोग के बेहतर प्रारूप के सम्पर्क में आते हैं जब पुरानी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए नयी वस्तुओं या नये ढंगों का ज्ञान होता है तो उनके कुछ समयोपरान्त एक विशेष प्रकार की बेचैनी तथा असन्तोष का अनुभव होता है उनके ज्ञान में विस्तार होता है उनकी कल्पना प्रेरित होती है नई इच्छाएँ जाग्रत होती हैं और इन सब के कारण उपभोग प्रवृत्ति में वृद्धि होती है। प्रदर्शन प्रभाव दो प्रकार का होता है अन्तर्देशीय और अन्तर्राष्ट्रीय प्रदर्शन प्रभाव।

## अन्तर्देशीय प्रदर्शन प्रभाव (Internal Demonstration Effect)

संयुक्त राज्य अमेरिका के पारिवारिक बजट अध्ययनों से पता चलता है कि उच्च आय वर्ग से सम्बन्धित 25 प्रतिशत जनसंख्या ही बचत करती है जबकि शेष 75 प्रतिशत जनसंख्या बिल्कुल भी बचत नहीं करती। इसका कारण यह नहीं कि 75 प्रतिशत अमेरिकी जनसंख्या इतनी निर्धन है कि वह बचत कर ही नहीं सकती परन्तु वह बचत इसलिए नहीं कर पाती कि 25 प्रतिशत जनसंख्या का उपभोग स्तर ऊँचा है और उसकी नकल करने के चक्कर में वह अपने आपको बचत करने में असमर्थ पाती है। नक्स के अनुसार, "एक व्यक्ति द्वारा की जाने वाली बचत की मात्रा उसकी अपनी

आय के निरपेक्ष स्तर पर मुख्यतः निर्भर नहीं करती है, परन्तु इस बात पर निर्भर करती है कि उसके सम्पर्क में आने वाले व्यक्तियों की आय का उच्च-स्तर और उसकी आय में क्या अनुपात है।" दूसरे शब्दों में, लोगो के उपभोग फ़ि़त (Consumption function) एक दूसरे से स्वतन्त्र नहीं हैं परन्तु लोगो की इच्छाएँ और आवश्यकताएँ एक दूसरे पर निर्भर करती हैं जिसके परिणामस्वरूप बचत और उपभोग पर गहरा प्रभाव पड़ता है।

### अन्तर्राष्ट्रीय प्रदर्शन प्रभाव (International Demonstration Effect)

जिस प्रकार एक देश में लोगो के उपभोग फ़ि़त अन्तर्निर्भर हैं उसी प्रकार विभिन्न देशों के उपभोग फ़ि़त अन्तर्निर्भर हैं। दूसरे शब्दों में प्रदर्शन प्रभाव अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर क्रियाशील होता है। सामान्यतया अल्पविकसित देशों के लोग जब अन्य समृद्ध देशों के सम्पर्क में आते हैं तो वे असमान-जीवन स्तर (Unequal standard of living) का आभास करते हैं और उनके मन में अपने जीवन स्तर को उन्नत करने की इच्छा उत्पन्न होती है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्पर्क के कारण निर्धन देश के लोगो की भौतिक कल्पनाओं और इच्छाओं का विस्तार होता है। उदाहरणार्थ जब भारत के लोग अमरीकनो को विलासी कारो में घूमते, टेलीविजन, ट्रांजिस्टर, स्कूटर, टेलीफोन रेजीडेंट आदि का सामान्य जीवन में प्रयोग करते देखते हैं तो उनके मन में भी इन सुविधाओं और विलास-वस्तुओं को प्राप्त करने की इच्छा जन्म लेती है।

### प्रदर्शन प्रभाव के परिणाम

अर्थशास्त्रियों के अनुसार प्रदर्शन प्रभाव के एक दृष्टि से अर्थव्यवस्था पर प्रतिकूल प्रभाव पड़ते हैं। प्रोफ़ेसर नर्क्स ने इनमें बचत प्रवृत्ति पर प्रभाव और भुगतान शेष पर प्रभाव का वर्णन किया है। कुछ अन्य लेखकों ने प्रदर्शन प्रभाव के अनुकूल प्रभावों अर्थात् उत्पादन बढ़ाने की प्रेरणा, समाज के आर्थिक एवं सामाजिक मूल्यों में परिवर्तन का उल्लेख किया है। अब हम इनका अध्ययन करेंगे।

### प्रदर्शन प्रभाव के प्रतिकूल प्रभाव (Negative Effects)

प्रोफ़ेसर नर्क्स का कहना है कि अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर प्रदर्शन प्रभाव के दो मुख्य कारण हैं—एक विभिन्न देशों में वास्तविक आय और उपभोग-स्तरों में असमानता की सीमा और दूसरे निर्धन देशों के नागरिकों में इस बारे में जानकारी। विश्व आय सम्बन्धी आंकड़ों से पता चलता है कि अधिक आय वाले देशों में जबकि विश्व की कुल जनसंख्या का 18 प्रतिशत निवास करता है इन्हीं विश्व आय का 67 प्रतिशत प्राप्त है। इसके विपरीत कम आय वाले देशों

में जबकि विश्व जनसंख्या का 67 प्रतिशत निवास करता है, उन्हीं विश्व-आय का केवल 15 प्रतिशत प्राप्त है। इस प्रकार स्पष्ट है कि अन्तर्राष्ट्रीय असमानताएँ विस्तृत रूप में विद्यमान हैं। परिवहन तथा संचार के साधनों के अभूतपूर्व विकास ने विभिन्न देशों को एक दूसरे के बहुत निकट कर दिया है और परिणामतः इन असमानताओं का आभास तीव्र रूप से होने लगा है। उसके साथ ही निर्धन देशों में शिक्षा के विस्तार के कारण भी पहले तो इच्छाएँ उत्तेजित होती हैं चाहे बाद में इससे उत्पादित हो बड़े। इन सभी कारणों का समग्र प्रभाव यह होता है कि समाज में उपभोग प्रवृत्ति बढ़ जाती है।

**वैयक्तिक बचत पर प्रभाव—प्रदर्शन प्रभाव के कारण** फिर लोग कुछ वस्तुओं को प्रतिष्ठा का चिह्न मानने लगते हैं। इस प्रकार उन प्रतिष्ठा वस्तुओं (Prestige Goods) को प्राप्त करने की इच्छा बतवती बन जाती है। परिणामतः निर्धन देशों के लोग अपनी बचत का प्रयोग चिरस्थायी उपभोग वस्तुओं (Durable consumer goods) के क्रय के लिए करते हैं। प्रदर्शन प्रभाव के कारण समाज में उपभोग प्रवृत्ति (Propensity to consume) बढ़ जाती है और इस कारण बचत-प्रवृत्ति पर दुष्प्रभाव पड़ता है जोकि सामाजिक दृष्टि से वांछनीय एवं समर्थनीय नहीं। विरोधकर ऐसे देश में जो विकास करने के लिए प्रयत्नशील हो, अभिवृद्ध उपभोग (Conspicuous consumption) में वृद्धि पूँजी संचय को हतोत्साहित करती है। नर्क्स ने ठीक ही लिखा है “अमरीकनो उपभोग ढाँचे की नक़ल करने की उद्योग बचत करने की इच्छा को कम कर विनियोग्य राशि (Investible funds) के संचयन को सीमित कर देती है। इस प्रकार चाहे लोगो में बचत करने की सामर्थ्य तो होती है परन्तु बचत करने की इच्छा कम हो जाने के कारण विनियोग के लिए कम बचत की जाने लगती है।” इस प्रकार नर्क्स का कहना है कि निर्धन देशों में लोगो का उपभोग व्यवहार न केवल उनकी अपनी राय पर निर्भर करता है बल्कि अन्य देशों में विद्यमान सापेक्ष आय स्तर (Relative income levels) पर भी।

यहाँ यह उल्लेख कर देना उचित होगा कि उन देशों के ऊँचे उपभोग स्तर का अल्पविकसित देशों के विभिन्न वर्गों पर भिन्न भिन्न प्रभाव पड़ता है। यह प्रभाव सबसे अधिक नगरी के उच्च आय वर्ग वाली जनसंख्या पर पड़ता है और बाद में यह शिक्षा और संचार के माध्यम से निम्न आय वर्ग के लोगो में भी फैल जाता है। निष्कर्ष यह है कि उन्नत देशों में विद्यमान अधिक आय तथा उपभोग स्तर अल्पविकसित देशों में पूँजी-निर्माण को कम करके इसे हानि पहुँचा सकते हैं क्योंकि इन देशों में राष्ट्रीय आय का अपेक्षाकृत अधिक भाग उपभोग-व्यय का रूप धारण कर लेता है।

### भुगतान शेष पर प्रभाव

विकसित देशों के सम्पर्क में आने के कारण अल्पविकसित देशों में उपभोग घटने में वृद्धि होती है। विभिन्न प्रकार की चिरस्थायी उपभोक्ता वस्तुओं की माँग की जाती है। माँग का कुछ भाग तो आयात करके पूरा किया जाता है और शेष आन्तरिक उत्पादन से। परन्तु अल्पविकसित देशों में माँग अधिक और पूर्ति कम होने के कारण कीमतों में वृद्धि होती है। इस प्रकार अर्थव्यवस्था में मुद्रा स्फोटि की स्थिति उत्पन्न हो जाती है। कीमतों के बढ़ने के कारण अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में अल्पविकसित देशों की प्रतियोगिता करने की शक्ति क्षीण हो जाती है। इस प्रकार निर्यात तीव्र गति से बढ़ नहीं पाता। दूसरे, अपनी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अधिक आयात किया जाता है। अल्पविकसित देश होने के कारण आर्थिक विकास के लिए प्लाट और पर्यावरण का आयात भी करना पड़ता है। इस प्रकार भुगतान शेष प्रतिकूल हो जाता है और यह स्थायी रूप धारण कर लेता है।

### अन्तर्राष्ट्रीय प्रदर्शन प्रभाव के अनुकूल प्रभाव (Positive Effects)

कुछ अर्थशास्त्रियों का विचार है कि नक्स ने अल्पविकसित देशों पर अन्तर्राष्ट्रीय प्रदर्शन प्रभाव के प्रतिकूल प्रभावों पर ही अधिक बल दिया है और अनुकूल प्रभावों की उपेक्षा की है। वास्तव में अन्तर्राष्ट्रीय प्रदर्शन प्रभाव तो दोहरा असर है। यदि यह एक ओर बचत प्रवृत्ति को कम करता है और भुगतान शेष पर दबाव डालता है तो दूसरी ओर यह अल्पविकसित देशों को श्रेष्ठतर उत्पादन तकनीक का ज्ञान भी प्राप्त कराता है परिणामतः उच्च जीवन स्तर प्राप्त करने के लिए श्रम का समर्थन (Supply of labour) भी बढ़ सकता है।

हम जानते हैं कि आर्थिक जीवन अनिश्चितताओं से परिपूर्ण है और इसके परिवर्तनशील स्वभाव का पूर्वाग्रहमान लगाना बहुत कठिन है। अन्तर्राष्ट्रीय प्रदर्शन प्रभाव के कारण उपभोग ढाँचे में परिवर्तन के साथ साथ सामाजिक और आर्थिक परिवर्तन भी आ सकते हैं।

1. विकसित देशों के सामाजिक और आर्थिक सदर्भ में जो वस्तुएँ उपभोक्ता वस्तुएँ कहलाती हैं वहीं अल्पविकसित देशों में उत्पादक वस्तुओं का कार्य कर सकती हैं। इटाली, मध्यपूर्व (Middle East) में साईकिल का आयात प्रतिष्ठा वस्तु के रूप में किया गया। परन्तु बाद में महसूस किया गया कि इसको वाहन के रूप में वस्तुओं को एक स्थान से दूसरे स्थान पर ले जाने के लिए भी इस्तेमाल किया जा सकता है। इसी प्रकार, द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् ग्रीक (Greece) के एक छोटे से कस्बे पोलिपोनेस (Poleponness) में तीन

रेफ्रिजरेटर्स का आयात एक औषधि विक्रेता और दो डाक्टरों ने किया। प्रदर्शन प्रभाव के अन्तर्गत इनका आयात प्रतिष्ठा वस्तु के रूप में किया गया। कुछ समय प्रयोग करने के पश्चात् लोगों ने महसूस किया कि कुछ औषधियों जैसे पेनीसिलिन एटीबायोटिक और रक्त प्लाज्मा (Blood plasma) को लम्बे समय तक सुरक्षित रखा जा सकता है। अतः रेफ्रिजरेटर का प्रयोग इस कार्य के लिए किया गया। सुरक्षित रखने की लागत में कमी आयी और उपभोक्तकों को कुशल और बेहतर सेवाएँ उपलब्ध करने में सहायता मिली। इसी प्रकार ग्रीस में समृद्ध किसानों ने प्रतिष्ठा वस्तु के रूप में कारों का आयात किया। कुछ समय के पश्चात् महसूस किया गया कि इन कारों को फलों और सब्जियों को दूर स्थानों पर स्थित मण्डियों में ढोने के लिए भी इस्तेमाल किया जा सकता है। पहले परिवहन की सुविधाएँ अपर्याप्त और अकुशल होने के कारण अधिकांश उत्पादन गावों में ही बेचना पड़ता था परन्तु कारों को सामान ढोने के लिए प्रयुक्त करने के कारण नई नई मण्डियों की खोज की गई और उत्पादन बढ़े पैमाने पर होने लगा और उत्पादन और परिवहन लागत में कमी आयी।

यह तो अन्तर्राष्ट्रीय प्रदर्शन प्रभाव का लागत प्रभाव (Cost effect) है। इसका एक और भी प्रभाव पड़ा जिसे उत्पादन प्रभाव (Production effect) कहते हैं। इससे तात्पर्य है नयी नयी प्रकार की वस्तुओं को उत्पन्न करना। इस उत्पादन प्रभाव के अंतर्गत फलों और सब्जियों की नई नई किस्मों का उत्पादन किया गया। हम जानते हैं कि निम्न आय वाले देशों में कृषि वस्तुओं के प्रारूप में परिवर्तन बहुत महत्वपूर्ण स्थान रखता है। ग्रीस में इस प्रारूप में परिवर्तन लाने वाला समूह समृद्ध और प्रभावशाली किसान था। अब जब कारों का प्रयोग किया गया, तो यह आवश्यक था कि अच्छी और पक्की सड़कें हों। इसलिए इन किसानों ने राजनीतिक दलों के प्रतिनिधियों और ससद सदस्यों द्वारा दबाव डालवाया कि अच्छी सड़कों का आर्थिक विकास के लिए आवश्यक हैं। यह कहा जाता है कि ग्रीस में कुशल सड़क परिवहन इन्हीं किसानों के दबाव के कारण उन्नत हो सका।

2. अन्तर्राष्ट्रीय प्रदर्शन प्रभाव सामाजिक और आर्थिक मूल्यों (Social and economic values) में भी परिवर्तन लाता है। इस प्रभाव के अन्तर्गत प्रायः केमरा रेडियो मोटर गाड़ियाँ और टेलीविजन आदि वस्तुओं का आयात किया जाता है। अल्पविकसित देश के लोग जब भी औद्योगिक देशों की इन वस्तुओं के सम्पर्क में आते हैं तो वे अपने पारम्परिक दृष्टिकोण में परिवर्तन महसूस करने लगते हैं। इन पारम्परिक मूल्यों में परिवर्तन आने से सामाजिक और आर्थिक परिवर्तन सुलभ हो जाते हैं जो कि आर्थिक विकास की शर्त है।

3 अन्तर्राष्ट्रीय प्रदर्शन प्रभाव श्रम की पूर्ति में वृद्धि लाने में सहायक हो सकता है। इस प्रभाव के कारण अल्पविकसित देशों को भौतिक इच्छाओं और कल्पनाओं में विस्तार होता है। इन इच्छाओं को पूरा करने के लिए बचाए हुए धन का भी प्रयोग किया जाता है और इस प्रकार उपभोग प्रवृत्ति में वृद्धि होती है परन्तु यह भी तो हो सकता है कि उन्नत जीवन स्तर को नकल करने के लिए आय की माग में वृद्धि हो और अधिक आय कमाने के लिए प्राथमिकताओं में परिवर्तन हो। लोग पहले से अधिक कार्य करना प्रारम्भ कर दे। इससे श्रम के सभरण में वृद्धि होगी। श्रम के कोशल में भी वृद्धि हो सकती है। नई प्रकार की वस्तुओं की माग को पूरा करने के लिए उद्योग स्थापित किए जाएंगे और इनमें काम करने के लिए श्रमिक प्रशिक्षण प्राप्त करेंगे। यह एक वास्तविकता है कि नई प्रकार की वस्तुओं के सम्पर्क में आने से कई अल्पविकसित देशों में काम एवं अवकाश (Work and leisure) के ढांचे में क्रान्तिकारी परिवर्तन हुए हैं।

आर. कर्ज और हेविट (Kurz and Hewitt) के अनुसार, जब अंग्रेज भारत में कई विलास-वस्तुओं को लाए, तो भारतीयों ने इन वस्तुओं को प्राप्त करने के लिए कड़ी मेहनत की। रिकार्डो (Ricardo) अपनी पुस्तक *Principles of Taxation* में लिखता है "अगर आयरलैंड के श्रमिकों को वे

सुविधाएँ और मनोरंजन उपलब्ध कराए जाएं, जो एक इंगलिश श्रमिक के लिए आवश्यकता का भग बन गए हैं तो आइरिश श्रमिक इन सुविधाओं को प्राप्त करने के लिए उद्योग में और अधिक श्रम लगाएंगे।"

इस प्रकार प्रदर्शन प्रभाव के ऋणात्मक और सकारात्मक पहलू हैं। इनमें से कौन-सा प्रभाव अधिक बलशाली होगा यह प्रत्येक देश में वर्तमान परिस्थितियों पर निर्भर करता है। इसलिए हम अल्पविकसित देशों के आर्थिक अलगाव की नीति को एक पराजयवादी नीति (Defeatist policy) समझते हैं। वास्तव में अन्तर्राष्ट्रीय प्रदर्शन प्रभाव दोधारी तलवार है परन्तु फिर भी इस प्रभाव के कारण उपभोग में वृद्धि की प्रवृत्ति को नियंत्रण में रखने के लिए सरकार को अवश्य प्रयत्न करना चाहिए।

आर्थिक विकास काल में अल्पविकसित देशों में प्रदर्शन प्रभाव को सीमित करने की विशेष आवश्यकता है और राज्य सरकार कई प्रकार के उपायों द्वारा ससाधनों के अपनिर्देशन (Misdirection of resources) को नियंत्रित कर सकती है। इस सम्बन्ध में चिरस्थायी उपभोग वस्तुओं के उत्पादन को सीमित करना आवश्यक है। विकास-प्रक्रिया पर प्रदर्शन के विमन्दन प्रभाव के बस को कम करना अल्पविकसित देशों के लिए अनिवार्य है।



# अल्पविकास और भारतीय अर्थव्यवस्था

## (UNDERDEVELOPMENT AND THE INDIAN ECONOMY)

### 1 अल्पविकसित बनाम विकसित

#### अर्थव्यवस्थाएँ

#### (Underdeveloped versus Developed Economies)

अर्थशास्त्र विषयक नए साहित्य में विश्व के देशों का अल्पविकसित और विकसित देशों में वर्गीकरण करने का फैशन हो गया है। पूर्व प्रचलित शब्द अर्थात् पिछड़े (Backward) और उन्नत (Advanced) के स्थान पर अल्पविकसित और विकसित शब्दों के व्यवहार को श्रेयस्कर समझा जा रहा है। 'पिछड़े' शब्द की अपेक्षा अल्पविकसित नरम शब्द है क्योंकि इसमें विकास की संभावना पर बल दिया गया है। इसमें सन्देह नहीं कि अल्पविकसित और विकसित देशों का अन्तर एक प्रकार से अनियमित और कुछ हद तक मनमाना भी है। अल्पविकसित देशों के आर्थिक विकास के लिए उपाय सुझाने के उद्देश्य से नियुक्त संयुक्त राष्ट्र सभ के विशेषज्ञों के दल ने कहा है 'हमें 'अल्पविकसित देश' शब्द के अर्थ समझने में कुछ कठिनाई हुई है। हमने इस शब्द का प्रयोग उन देशों के अर्थ में किया है जिनकी प्रति व्यक्ति वास्तविक आय (Per capita real income) संयुक्त राज्य अमेरिका कनाडा आस्ट्रेलिया और पश्चिमी यूरोप की प्रति व्यक्ति वास्तविक आय की तुलना में कम है। इस अर्थ में 'निर्धन देश' उपयुक्त पर्याय होगा।' अतः अल्पविकसित देश सापेक्ष शब्द है। सामान्यतः वे देश, जिनकी वास्तविक प्रति व्यक्ति आय संयुक्त राज्य अमेरिका की प्रति व्यक्ति आय की एक चौथाई से कम है अल्पविकसित देशों के वर्ग में रखे जाते हैं।

हाल ही के वर्षों में इन अर्थव्यवस्थाओं को 'अल्पविकसित कहने की बजाएँ संयुक्त राष्ट्र के प्रकाशनो में इन्हें 'विकासशील अर्थव्यवस्थाओं' (Developing economies) के रूप में सम्बोधित किया गया है। विकासशील अर्थव्यवस्थाओं के शब्द से यह बोध होता है कि चाहे ये अर्थव्यवस्थाएँ अल्पविकसित हैं किन्तु इनमें विकास प्रक्रिया प्रारम्भ हो चुकी है। इस प्रकार अर्थव्यवस्थाएँ दो वर्गों में विभक्त की जाती है— विकासशील अर्थव्यवस्थाएँ और विकसित अर्थव्यवस्थाएँ

विश्व बैंक ने अपनी *World Development Report* (1997) में प्रति व्यक्ति कुल राष्ट्रीय उत्पाद (Gross National Product) के आधार पर विभिन्न देशों का वर्गीकरण किया है। विकासशील देश तीन भागों में बाँटे गए हैं (क) निम्न आय वाले देश जिनमें 1995 में प्रति व्यक्ति कुल राष्ट्रीय उत्पाद (Per capita GNP) 765 डॉलर या इससे कम है (ख) मध्यम आय वाले देश जिनकी प्रति व्यक्ति आय 766 डॉलर से 9385 डॉलर की अभिसीमा के बीच है और (ग) उच्च आय वाले देशों में आर्थिक सहयोग एवं विकास संस्था (Organisation for Economic Co operation and Development—OECD) के सदस्य एवं कुछ अन्य देश हैं जिनमें प्रति व्यक्ति उत्पाद 9386 डॉलर या इससे अधिक है।

निम्न आय वर्ग में मुख्य देश हैं बंगला देश बर्मा अफगानिस्तान भारत श्रीलंका चीन पाकिस्तान ततजानिया वीनिया सूडान आदि। मध्यम आय वर्ग में मुख्य देश हैं इंडोनेशिया मिस्र थाईलैण्ड फिलिपाइन्स नाइजेरिया मलेशिया दक्षिण कोरिया टर्की मेक्सिको दक्षिण अफ्रीका ब्राजील अर्जेन्टीना यूगोस्लाविया वेनेजुएला।

1 United Nations *Measures for the Economic Development of Underdeveloped Countries* (1951) p. 3

तालिका 1. विश्व की जनसंख्या और विश्व के कुल राष्ट्रीय उत्पाद (GNP) का 1995 में वितरण

देश	सकल राष्ट्रीय उत्पाद (अरब डॉलर)	कुल जनसंख्या (कोटि)	औसत प्रति व्यक्ति कुल राष्ट्रीय उत्पाद (डॉलर)
1 निम्न आय वाले देश	1,367 (19)	3180 (561)	430
2 मध्यम आय वाले देश	3,802 (138)	1591 (280)	2,390
3 उच्च आय वाले देश	2,487 (813)	902 (159)	24,930
विश्व औद्योगिक देश	27,656 (1000)	560 (1000)	4880
भारत	316 (11)	929 (164)	340

स्रोत World Development Report (1997) से संकलित

तालिका 1 से पता चलता है कि जहाँ निम्न आय वाले देशों में 1995 में कुल विश्व जनसंख्या का 56 प्रतिशत निवास करता है वहाँ उन्हीं कुल विश्व राष्ट्रीय आय का केवल 4.9 प्रतिशत प्राप्त है। इसी प्रकार मध्यम आय वाले देशों में कुल विश्व जनसंख्या का लगभग 28 प्रतिशत रहता है परन्तु उनको कुल विश्व आय का लगभग 14 प्रतिशत प्राप्त है। यदि इन दोनों को एक साथ जोड़ ले तो ये ऐसे देश हैं जिन्हें आम भाषा में 'विकासशील अर्थव्यवस्थाएँ' या अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाएँ कहते हैं। इन अर्थव्यवस्थाओं में विश्व की कुल जनसंख्या का लगभग 84 प्रतिशत रहता है परन्तु इन्हें विश्व की कुल आय का लगभग 19 प्रतिशत प्राप्त होता है। इनमें एशिया, अफ्रीका और लैटिन अमेरिका के अधिकतर देश और यूरोप के कुछ देश शामिल हैं।

इसके विरुद्ध, उच्च आय वाले देश जिनमें कुल विश्व जनसंख्या का 16 प्रतिशत निवास करता है का विश्व की कुल आय में 81 प्रतिशत है। जहाँ है कि विश्व अर्थव्यवस्था में आय का सकेन्द्रण उच्च आय वाले देशों अर्थात् विकसित अर्थव्यवस्थाओं के पक्ष में हो रहा है। इसके विरुद्ध, विश्व के अधिकतर गरीब निम्न आय एवं मध्यम आय वाले विकासशील देशों में रहते हैं। प्रोफेसर कैमक्रॉस (Caincross) के शब्दों में "अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाएँ विश्व अर्थव्यवस्था को गन्दा बनाती हैं।"

1995 में भारत की जनसंख्या 979 करोड़ थी जो कि विश्व की कुल जनसंख्या का 16.4 प्रतिशत है परन्तु इसे विश्व आय का केवल 1.1 प्रतिशत प्राप्त था। इसका कारण

भारत की प्रतिव्यक्ति आय का केवल 340 डॉलर होना है। जाहिर है कि भारत की गणना विश्व की निर्धन अर्थव्यवस्थाओं में की जाती है।

संयुक्त राष्ट्र सभ की रिपोर्ट में दो गई परिभाषा वास्तविक प्रति व्यक्ति आय पर ध्यान केन्द्रित करती है। यद्यपि यह परिभाषा विकसित और अल्पविकसित देशों के वर्गीकरण के लिए आधार प्रदान करती है तथापि यह सकोण है। यूजिन स्टेली (Eugene Staley) ने अल्पविकसित देश की निम्नलिखित परिभाषा दी है 'वह देश जिसमें (1) व्यापक निर्धनता, जो कि स्थायी हो, न कि किसी अस्थायी विपद् का दुष्परिणाम हो, और (2) उत्पादन तथा सामाजिक संगठन के अप्रचलित तरीकों (Obsolete Methods) का व्यवहार होता हो, जिसका अर्थ यह है कि निर्धनता पूर्णतया हीन प्राकृतिक संसाधनों के कारण नहीं है बल्कि इसे अन्य देशों में परछाई के तौर पर देखा जा सकता है।" अल्पविकसित अर्थव्यवस्था की उपर्युक्त परिभाषा से निम्नलिखित तथ्यों का संकेत मिलता है—

1 अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाओं के विकसित अर्थव्यवस्थाओं से भेद का आधार निम्न प्रति व्यक्ति आय है। यद्यपि प्रति व्यक्ति आय एकमात्र आधार नहीं है किन्तु फिर भी विभिन्न अर्थव्यवस्थाओं की तुलना के लिए अकेला यहाँ सर्वाधिक महत्वपूर्ण तत्व है।

2 अल्पविकसित देशों की केन्द्रीय समस्या इनमें विद्यमान 'व्यापक निर्धनता (Mass poverty)' है जो इनके विकास के निम्न स्तर का कारण भी है और परिणाम भी।

3 व्यापक निर्धनता गरीबों के निम्न साधन-आधार (Low resource base) का परिणाम है। निर्धनों के पास भूमि पूँजी गृह सम्पत्ति आदि के रूप में कुल परिसम्पत्ति का बहुत थोड़ा भाग होता है। निम्न साधन-आधार के कारण गरीब लोग अपने बच्चों को अच्छी शिक्षा और प्रशिक्षण (Training) दिलाने में असमर्थ रहते हैं। परिणामतः गरीबों के बच्चे या तो अकुशल व्यवसायों या अर्धकुशल व्यवसायों में काम करते हैं। इसके फलस्वरूप वे बहुत ही थोड़ी मजदूरी प्राप्त कर पाते हैं और इस कारण वे गरीबों में प्रवृत्त रहते हैं। दूसरे शब्दों में परिसम्पत्ति के वितरण में असमानता एक ओर आय के वितरण में असमानता का प्रधान कारण है और दूसरी ओर अवसरों के असमान वितरण का।

4 अल्पविकसित देशों में व्यापक निर्धनता का कारण हीन प्राकृतिक संसाधन नहीं अपितु उत्पादन और सामाजिक संगठन के अप्रचलित तरीकों का व्यवहार है।

2 Eugene Staley *The Future of Underdeveloped Countries* New York (1954) P 13

## 2. अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के रूप में

### भारतीय अर्थव्यवस्था के मूल लक्षण

भारत एक अल्पविकसित अर्थव्यवस्था है। इसमें सन्देह नहीं कि भारत की जनसंख्या का एक बहुत भाग दीनता (Destitution) की अवस्था में रह रहा है। भारत में निर्धनता का रोग तीव्र होने के साथ चिरस्थायी भी है। इसके साथ ही भारत में अप्रयुक्त प्राकृतिक ससाधन विद्यमान हैं। इसलिए भारत को विश्व के अल्पविकसित देशों में से एक मानते हुए इसकी मूल विशेषताओं को समझना बहुत महत्वपूर्ण है।

1 निम्न प्रति व्यक्ति आय (Low per capita income)—निम्न प्रति व्यक्ति आय अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाओं की विशिष्टता है। 1995 में भारत की प्रति व्यक्ति आय 340 डॉलर थी। चीन की 620 डॉलर की प्रति व्यक्ति आय भारत से अधिक है। कुछ देशों को छोड़कर भारतवासियों की प्रति व्यक्ति आय विश्व में निम्नतम है। स्विट्जरलैंड की प्रति व्यक्ति आय 1995 में स्थूल रूप से भारत की आय लगभग 119 गुना संयुक्त राज्य अमेरिका की 79 गुना है। ध्यान देने योग्य बात है कि 1960 में संयुक्त राज्य अमेरिका की प्रति व्यक्ति आय भारत की प्रति व्यक्ति आय की तुलना में 16 गुना थी। जाहिर है कि विकसित अर्थव्यवस्थाएँ भारतीय अर्थव्यवस्था की तुलना में तेजी से प्रगति कर रही हैं और परिणामतः इनमें आय-स्तर में असमानता की खाई और चौड़ी हो गई है।

तालिका 2 चुने हुए देशों की प्रति व्यक्ति आय (1995)

देश	विनिमय दर के आधार पर	क्रयशक्ति के आधार पर	1985-95 में औसत वार्षिक वृद्धि दर (%)
स्विट्जरलैंड	40630	25860	0.2
यू.एस.ए.	26990	76980	1.3
जर्मनी	27510	20070	
यू.के.	18700	19260	1.4
जापान	39640	22110	2.9
भारत	340	1400	3.1
चीन	620	2970	8.3

स्रोत: World Development Report (1997) से संकलित। भारत की तुलना में चीन की प्रति व्यक्ति आय 620 डॉलर थी। कारण यह है कि 1985-95 के दौरान भारत की औसत प्रति व्यक्ति आय में केवल 3.2 प्रतिशत प्रति वर्ष की वृद्धि हुई जबकि चीन की प्रति व्यक्ति आय में 8.3 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई। इस कारण चीन की प्रति व्यक्ति आय भारत की तुलना में बढ़ गयी।

संयुक्त राष्ट्र द्वारा तैयार किए गए आकड़े औपचारिक

विनिमय दर पर प्राक्कलित किए गए हैं। आई बी क्रेविज (I B Kravis) एवं अन्य अर्थशास्त्रियों ने यह सुझाव दिया कि वास्तविक उत्पाद की तुलना के लिए विभिन्न कोर्नियों की क्रय-शक्ति (Purchasing power) को आधार बनाना चाहिए। इस विधि का प्रयोग करके यह नतीजा प्राप्त हुआ कि औपचारिक विनिमय दर को आधार बनाकर क्रयशक्ति के रूप में इन देशों की आय का लगभग 60 प्रतिशत तक अल्पानुमान लगाया गया। यू.एस.ए. की प्रति व्यक्ति आय जो औपचारिक विनिमय दर पर भारत की आय का 79 गुना थी क्रयशक्ति के रूप में घट कर केवल 19 गुना रह गयी। चाहे इसके परिणामस्वरूप प्रति व्यक्ति आय के अन्तर कुछ हद तक कम हो गए हैं परन्तु फिर भी विकसित देशों और भारत जैसे अल्पविकसित देश के जीवन स्तर में अन्तर काफी बड़ा एवं महत्वपूर्ण है।

2 भारत का व्यावसायिक ढांचा प्राथमिक उत्पादनशील है—अल्पविकसित अर्थव्यवस्था का आधारभूत लक्षण इसका प्राथमिक उत्पादनशील (Primary producing) होना है। प्राथमिक उत्पादन का इस प्रसंग में अर्थ उत्पादन के ढांचे में कच्चे माल तथा खाद्य के उत्पादन का प्रधान होना है। दूसरे शब्दों में कार्यकारी जनसंख्या (Working population) का एक बहुत बड़ा भाग कृषि में लगा रहता है और राष्ट्रीय आय में कृषि के योगदान का अंश बहुत बड़ा होता है। भारत में 1991 में कार्यकारी जनसंख्या का लगभग 66 प्रतिशत कृषि में लगा हुआ था और राष्ट्रीय आय में इसका योगदान लगभग 31 प्रतिशत था। एशिया अफ्रीका और मध्यपूर्व के देशों में 66 प्रतिशत से लेकर लगभग 80 प्रतिशत से कुछ अधिक जनसंख्या कृषि से अपनी जीविका अर्जित करती है और बहुत से लेटिन अमेरिकी देशों में दो तिहाई से तीन चौथाई जनसंख्या कृषि पर निर्भर है। विकसित देशों में कृषिरत जनसंख्या का अनुपात अल्पविकसित देशों की कृषिरत जनसंख्या के अनुपात से कम है। परन्तु कृषि उत्पाद कुल राष्ट्रीय उत्पादन का बहुत बड़ा भाग है। उद्योगों के भाग का अपेक्षाकृत कम महत्व है। कृषि क्षेत्र से प्राप्त आय का भाग कृषि में नियुक्त जनसंख्या के भाग की तुलना में कम है। इसका मूल कारण कृषि में प्रति व्यक्ति निम्न उत्पादितता (Low productivity) है। व्यावसायिक ढांचे की दृष्टि से भारतीय अर्थव्यवस्था प्राथमिक उत्पादनशील है क्योंकि राष्ट्रीय आय में कृषि का भाग लगभग 31 प्रतिशत है और भारत में प्रत्येक 10 रोजगार प्राप्त व्यक्तियों में से 7 कृषि में लगे हुए हैं। फिर भी कृषि एक मन्द उद्योग (Depressed Industry) माना जाता है क्योंकि इसमें सलग्न जनसंख्या की प्रति व्यक्ति उत्पादितता बहुत कम है।

3 भारतीय अर्थव्यवस्था पर जनसंख्या का दबाव बढ़ रहा है—जन्म और मृत्यु की ऊँची दर अल्पविकसित देश की मुख्य समस्या है। जब किसी देश की अर्थव्यवस्था में जन्मदर तथा मृत्युदर दोनों ऊँचे होते हैं तो इस कारण जनसंख्या की वृद्धि अपेक्षाकृत कम होती है। किन्तु स्वास्थ्य सुविधाओं और उत्तम सफाई व्यवस्था के प्रसार और निरोधक तथा उपचारात्मक औषधियों के प्रयोग के कारण मृत्युदर कम होने लगती है। इसके परिणामस्वरूप जनसंख्या में वृद्धि की दर बढ़ जाने की स्थिति उत्पन्न हो जाती है। इस समय भारत ऐसी ही स्थिति से गुजर रहा है। 1941-50 के दौरान जनसंख्या वृद्धि की दर लगभग 1.31 प्रतिशत प्रतिवर्ष थी किन्तु 1981-94 की अवधि में यह बढ़कर 2.04 प्रतिशत हो गई। जनसंख्या की इस तीव्र वृद्धि का कारण मृत्युदर में कमी होना है। 1911-20 के दौरान मृत्युदर 48.6 प्रति हजार थी किन्तु 1994 के दौरान यह घटकर 9.0 प्रति हजार रह गई। इसकी तुलना में जन्मदर 1911-20 की अवधि में 49 प्रति हजार थी जो 1994 में घटकर 28.3 प्रति हजार हो गई।

जनसंख्या की वृद्धि दर की तीव्रता के कारण विकास दर उन्नत करने की आवश्यकता पड़ती है ताकि जनता का पहले सा जीवन स्तर बनाये रखा जा सके। चूँकि जनसंख्या समाज का दायित्व है इसलिए खाद्य पदार्थ, आवास, औषधि, शिक्षा आदि सभी की आवश्यकताओं में वृद्धि होती है। परिणामतः बढ़ती हुई जनसंख्या का देश पर अधिक आर्थिक भार पड़ता है और इस कारण समाज को विकास प्रक्रिया प्रोत्साहित करने के लिए अपेक्षाकृत अधिक प्रयास करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त बढ़ती हुई जनसंख्या के कारण श्रम शक्ति में वृद्धि होती है। भारत में यह स्थिति विशेष रूप से दिखाई पड़ती है।

4 भारतीय अर्थव्यवस्था में घिरकाल से चली आ रही बेरोजगारी और अल्परोजगार की विद्यमानता—भारत में श्रम प्रचुर तत्व (Abundant factor) होता है। परिणामतः समस्त कार्यकारी जनसंख्या को लाभकारी रोजगार (Gainful employment) दिलाना बहुत कठिन होता है। विकसित देशों में बेरोजगारी की प्रकृति चक्रिक (Cyclical) होती है और सामर्थ्य मांग के अभाव (Deficiency of Effective Demand) में ही बेरोजगारी उत्पन्न होती है। अल्पविकास देशों में बेरोजगारी का स्वरूप सांरचनात्मक (Structural) होता है तथा इसका कारण पूँजी की कमी होना है। अर्थव्यवस्था अपने उद्योगों का इतना विस्तार करने के लिए अपने सम्पूर्ण श्रम शक्ति खपाई जा सके पर्याप्त पूँजी जुटा नहीं पाती है।

इसके अतिरिक्त भारतीय अर्थव्यवस्था में कृषि क्षेत्र में

उत्पादन में सलाह श्रमिकों की संख्या वास्तविक आवश्यकता से बहुत अधिक है। इस प्रकार निर्वाह क्षेत्र (Subsistence sector) अर्थात् कृषि में श्रम का सीमांत उत्पादन नगण्य, शून्य अथवा नकारात्मक है। अतः कृषि में अदृश्य अथवा गुप्त बेरोजगारी (Disguised unemployment) वर्तमान है। अतिरिक्त जनसंख्या को हटा देने पर भी कृषि के कुल उत्पादन में कमी नहीं आएगी क्योंकि उस अवस्था में उन श्रमिकों का पूर्ण उपयोग किया जा सकेगा जो अभी तक अपनी क्षमता से कम काम कर रहे थे।

भारत में बेरोजगारी और अल्परोजगार की समस्या का भी सामना करना है। यद्यपि यह सच है कि शहरी क्षेत्रों में खुली बेरोजगारी (Open unemployment) अधिक मात्रा में विद्यमान है। ग्रामीण क्षेत्र बेरोजगारी और अल्परोजगार की समस्या से पीड़ित है। इस सम्बन्ध में तीसरी पंचवर्षीय योजना में उल्लेख किया गया कि “ग्रामीण क्षेत्रों में बेरोजगारी और अल्परोजगार साथ साथ विद्यमान है। उनमें किसी भी प्रकार से भेद प्रखर नहीं है। गांधी में साधारणतया बेरोजगारी अल्परोजगार का रूप धारण कर लेती है। व्यस्त मौसम के दौरान कृषि में देश के अनेक भागों में श्रम की कमी की बार बार खबर मिलती है किन्तु वर्ष के अधिकांश भाग में कृषि श्रमिकों और सम्बद्ध क्रियाओं में सलाह अन्य लोगों को लगातार रोजगार नहीं मिल पाता। परिणामस्वरूप श्रमिक गांधी से नगरी को चले आते हैं जिसके कारण शहरी क्षेत्रों में बेरोजगारी बढ़ जाती है। वास्तव में शहरी और ग्रामीण बेरोजगारी एक ही अविभाज्य समस्या के दो पहलू हैं।”<sup>13</sup>

आठवीं योजना के अनुसार 1995 और 2000 के दौरान श्रमशक्ति के 410 लाख से बढ़ जाने का अनुमान है। इस प्रकार श्रमशक्ति की वार्षिक वृद्धि दर 2.5 प्रतिशत बैठती है। इसमें यदि 250 लाख अवशिष्ट बेरोजगार व्यक्तियों को जोड़ दिया जाए, तो 1995-2000 के दौरान 660 लाख व्यक्तियों के लिए रोजगार का प्रबन्ध करना होगा। इतनी बड़ी मात्रा में बेरोजगारी गंभीर चिन्ता का विषय है।

5 भारतीय अर्थव्यवस्था पूँजी के अभाव (Capital Deficiency) में ग्रस्त है—भारतीय अर्थव्यवस्था के अल्पविकास का एक अन्य मूल कारण पूँजी का अभाव है जो दो रूपों में प्रकट होता है—प्रथम प्रति व्यक्ति उपलब्ध पूँजी की निम्न मात्रा और द्वितीय पूँजी निर्माण (Capital formation) की प्रचलित निम्न दर। अल्पविकसित देशों में प्रति व्यक्ति उपलब्ध पूँजी का कमी के दो महत्वपूर्ण सूचक

नया इस्पात और मिश्रित शक्ति का उत्पादन हैं।

तालिका 3 कुछ देशों में इस्पात तथा बिजली का उपभोग

देश	नया इस्पात का प्रति व्यक्ति उत्पादन (1987) (मिस्टोग्राम)	ऊर्जा का प्रति व्यक्ति उपभोग (1991) (घन तुल्य मिस्टोग्राम)
संयुक्त राज्य अमेरिका	417	7681
जर्मनी	259	3188
जापान	582	3552
चीन	64	602
भारत	20	337

उपरोक्त आंकड़े स्पष्ट रूप से यह निर्देश करते हैं कि उन्ना देशों की तुलना में भारत में इस्पात का प्रति व्यक्ति उत्पादन और ऊर्जा का प्रति व्यक्ति उपभोग बहुत ही कम है।

तालिका 4 कुल देशीय विनियोग और बचत

(कुल देशीय उत्पाद के प्रतिशत के रूप में)

देश	कुल देशीय निवेश		कुल देशीय बचत	
	1985	1995	1985	1995
जपान	32	29	31	31
अमेरिका	25	23	24	22
जर्मनी		21		23
यूएसए	20	16	19	15
यूके	17	16	19	15
भारत	21	25	17	23

स्रोत: World Bank World Development Report (1997)

इसने अतिरिक्त भारत में पूंजी निर्माण की प्रचलित दर भी कम है। संयुक्त राष्ट्र संघ के विषय आर्थिक सर्वेक्षण World Economic Survey में कुल पूंजी निर्माण के आंकड़ों से यह संकेत मिलता है कि विभिन्न देशों की तुलना में अल्पविकास देशों में कुल पूंजी निर्माण कम है। प्रोफेसर कोलिन क्लार्क (Colin Clark) के अनुसार यदि किसी देश की जनसंख्या एवं प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से बढ़ रही हो तो उसे अपने वर्तमान जीवन स्तर को बनाए रखने के लिए 4 प्रतिशत प्रतिवर्ष अतिरिक्त निवेश की आवश्यकता पड़ेगी। भारत जैसे देश में जहाँ जनसंख्या की वृद्धि दर 2.04 प्रतिशत है (1981-91 के दौरान) बढ़ती हुई जनसंख्या के कारण उपर्युक्त अतिरिक्त भारत को संभालने के लिए लगभग 8 प्रतिशत तक पूंजी निर्माण की आवश्यकता है। इस प्रकार भारत जैसे देश में मूल्यहास की पूर्ण और पूर्ण जीवन स्तर को बनाए रखने के लिए 15 प्रतिशत तक पूंजी निर्माण की आवश्यकता पड़ती है। अर्थात् निवेश

के बिना कुल पूंजी निर्माण की दर को और अधिक ठोस ठठाना आवश्यक है ताकि जनता के जीवन स्तर को उन्नत किया जा सके। बढ़ती हुई जनसंख्या के सम्बंध में चाहे वर्तमान पूंजी निर्माण दर काफी ठीकी है यह पर्याप्त नहीं। 1995 में कुल देशीय विनियोग का 25 प्रतिशत तक पहुंच जाना अभिन्नानीय है।

6 परिसम्पत्तों का दोषपूर्ण वितरण (Maldistribution of assets) रिजर्व बैंक आफ इण्डिया द्वारा ग्राम परिवारों के परिसम्पत्त वितरण (Asset distribution) से पता चलता है कि लगभग 24 प्रतिशत परिवारों के पास 5000 रुपये से कम परिसम्पत्त की और उनका कुल परिसम्पत्त में भाग 1.5 प्रतिशत था (दखिए तालिका 5)। न केवल वह 57 प्रतिशत ऐसे परिवारों (जिनके पास 20000 रुपये से कम परिसम्पत्त की) का कुल परिसम्पत्त में भाग केवल 12 प्रतिशत था। इनके विरुद्ध उच्चतम 8 प्रतिशत ऐसे परिवारों का (जिनके पास 100000 रुपये से अधिक परिसम्पत्त की) कुल परिसम्पत्त में लगभग 46 प्रतिशत भाग था।

तालिका 5 भारत में ग्राम परिवारों में परिसम्पत्त वितरण (1981)

परिसम्पत्त वर्ग	कुल परिवारों में प्रतिशत भाग	कुल परिसम्पत्त के मूल्य में प्रतिशत भाग
₹ 5000 से कम	23.9	1.5
₹ 5000 से 20000	33.3	10.5
₹ 20000 से ₹ 50000	23.8	21.0
₹ 50000 से ₹ 100000	11.1	21.4
₹ 100000 से अधिक	7.9	45.6

स्रोत: Reserve Bank of India All India Debt and Investment Survey (1981-82)

परिसम्पत्त वितरण में असमानता ग्राम क्षेत्रों में आय के असमान वितरण का मुख्य कारण है। इससे यह बात स्पष्ट हो जाती है कि लगभग 60 प्रतिशत परिवारों का ससाधन आधार (Resource base) इतना कमजोर है कि वे इसके सहारे निर्वाह स्तर से कुछ भी अधिक प्राप्त नहीं कर सकते। रिजर्व बैंक की इस खोज की सन्दर्भ नमूना सर्वेक्षण (National Sample Survey) के आंकड़ों से पुष्टि प्राप्त हुई है जिनके अनुसार 60 प्रतिशत निर्धन ग्राम परिवारों के स्वायत्तताधीन सकार्य क्षेत्र (Area operated) का केवल 9.3 प्रतिशत भाग था उनके पास कुल पशुओं का 14 प्रतिशत और लकड़ों के हलों का लगभग 10 प्रतिशत था।

औद्योगिक क्षेत्र में बड़े व्यापारिक घरानों (Big business houses) के पास परिसम्पत्तों के सकेन्द्रण की भारी

मात्र पायी जाती है। 1963-64 में 20 बड़े व्यापारिक घरानों के पास कुल परिसम्पत् के रूप में 1,326 करोड़ रुपये की परिसम्पत् उपलब्ध थी परन्तु 1988-89 तक यह बढ़कर 33,197 करोड़ रुपये हो गई। इससे से बिड़ला घराने का प्रथम स्थान था और उसकी परिसम्पत् 6,974 करोड़ रुपये थी और इसके बाद टाटा घराने का नम्बर था और उसके पास 6,621 करोड़ रुपये की परिसम्पत् थी। यदि बिड़ला और टाटा को एक साथ लिया जाये तो इन दो बड़े घरानों के पास कुल परिसम्पत् का लगभग 41 प्रतिशत था। इससे यह बात बिल्कुल साफ हो जाती है कि भारत में परिसम्पत् का वितरण दोषपूर्ण है और यह आर्थिक शक्ति के सकेन्द्रण का मुख्य कारण है।

**7 घटिया किस्म की मानव पूँजी (Human Capital) भारतीय अर्थव्यवस्था का स्पष्ट लक्षण है—** अल्पविकसित अर्थव्यवस्था का एक महत्वपूर्ण लक्षण उसकी मानव पूँजी की घटिया किस्म है। मानवीय ससाधनों पर बहुत अधिक विनियोजन करना पड़ता है। स्वास्थ्य शिक्षा, सामाजिक सुरक्षा, सामाजिक सेवाओं और समाज कल्याण पर किया गया व्यय मनुष्यों पर किया गया व्यय होता है। अधिकांश अल्पविकसित देशों में व्यापक निरक्षरता (Mass Illiteracy) विद्यमान है। निरक्षरता विकास की अवरोधक है। सामाजिक समस्याओं की जानकारी के लिए शिक्षा का न्यूनतम स्तर आवश्यक होता है। ग्रामीण क्षेत्र जहाँ अशिक्षा का साम्राज्य फैला हुआ है सम्पत्त से अप्रुता है और अन्यविश्वास सामाजिक प्रतिबन्ध और रुढ़िवाद का केन्द्र है। मायकावाद, दुख की जीवन का अंग स्वीकार करने की भावना और प्रारम्भ में विश्वास व्यापक अशिक्षा से सम्बद्ध है। उदाहरणतया, 1991 की जनगणना के अनुसार भारत में केवल 52 प्रतिशत व्यक्ति साक्षर हैं। इसका अर्थ यह है कि भारत की 48 प्रतिशत जनसंख्या पढ़ लिख नहीं सकती जब कि आस्ट्रेलिया, कनाडा, इंग्लैण्ड और संयुक्त राज्य अमेरिका में निरक्षरता का स्तर 5 प्रतिशत से कम है।

किन्तु पूँजी निर्माण की परिभाषा का इस रूप में विस्तार कर लिया जाए कि भावी उत्पादन में योग देने वाले सभी साधन समाविष्ट हो सके तो भौतिक पूँजी (Material capital) के अतिरिक्त जनता का ज्ञान और प्रशिक्षण भी पूँजी का अंग बन जाएगा। यही कारण है कि शिक्षा, कौशल निर्माण, अनुसंधान और स्वास्थ्य सुधार पर किया गया व्यय राष्ट्रीय पूँजी (National capital) में समाविष्ट किया जाता है। विश्व के अन्य देशों की तुलना में भारत के अल्पविकास (Under development) के कुछ सूचक हैं। भारत में शिक्षा और अनुसंधान पर 1993-94 में 279 रुपये प्रति व्यक्ति प्रतिवर्ष

खर्च किए गए जोकि कुल राष्ट्रीय उत्पाद का लगभग 4 प्रतिशत है। इसकी तुलना में संयुक्त राज्य अमेरिका में शिक्षा पर व्यय कुल राष्ट्रीय उत्पाद का 10 प्रतिशत है।

संयुक्त राष्ट्र विकास प्रोग्राम (United Nations Development Programme) ने देशों की मानवीय विकास सूचकांक (Human Development Index) के आधार पर स्थान दिया है। इस सूचकांक का आधार जीवन प्रत्याशा, औद्योगिक शिक्षा, स्कूल में शिक्षा के औसत वर्ष और वास्तविक प्रतिव्यक्ति कुल देशीय उत्पाद है। यह बात बड़ी निराशाजनक है कि उस सूचकांक के आधार पर भारत का नम्बर 135 है जबकि चीन का नम्बर 108 है। जाहिर है कि मानवीय विकास सूचकांक के रूप में विकसित देशों के स्तर तक पहुँचने के लिए भारत को अभी एक लम्बा सफ़र तय करना है।

**8 भारतीय अर्थव्यवस्था का एक महत्वपूर्ण लक्षण निम्न स्तर की तकनीक (Low level of technique)—** अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाएँ तकनीकी पिछड़ेपन में ग्रस्त होती हैं। इसमें सदेह नहीं कि भारत जैसी अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में एक ही उद्योग में नितान्त अविकसित तकनीक के साथ साथ आधुनिक तकनीक का प्रयोग भी किया जाता है। परन्तु अधिकांश उत्पादन इकाइयों में घटिया तकनीक का प्रयोग होता है। विकास के अभाव में अल्पविकसित देश उत्पादन के उन पुराने और प्रचलित तरीकों का प्रयोग करते चले जाते हैं जिन्हें यूरोप तथा अमरीका के उन्नत देश पहले ही छोड़ चुके हैं। अल्पविकसित क्षेत्रों में कम उत्पादित के प्रमुख कारणों में अविकसित तकनीक एक उल्लेखनीय कारण है। इसलिए यह आवश्यक है कि नई तकनीकें उत्पादन की अधिकाधिक इकाइयों तक पहुँचाई जाए ताकि इनका अर्थव्यवस्था में विस्तार हो सके। अतः भारतीय अर्थव्यवस्था में नई तकनीकों को ग्रहण करने की समस्या विद्यमान है।

चूँकि नई तकनीकें महंगी हैं और उत्पादन में उनके प्रयोग के लिए काफी मात्रा में कुशल श्रमिकों की आवश्यकता होती है इसलिए नई तकनीकों के घाटी मात्रा में प्रयोग करने की दो शर्तें हैं—(1) इनके क्रय के लिए पूँजी की उपलब्ध और (2) काफी संख्या में श्रमिकों का प्रशिक्षण। नई तकनीक को अपनाने के लिए उत्पादकों के लिए शिक्षा का एक न्यूनतम स्तर प्राप्त करना अनिवार्य है। परन्तु अल्पविकसित देशों में ये परिस्थितियाँ विद्यमान नहीं। पूँजी के अभाव के कारण पुरानी तकनीकों को छोड़कर नई तकनीकों को अपनाने में रुकावट पैदा हो जाती है। निरक्षरता और कुशल श्रमिकों का अभाव नई तकनीक के प्रसार में अन्य मुख्य बाधाएँ हैं।

भारतीय कृषि में प्रति एकड़ निम्न उत्पादित (Low

productivity) और कृषि एवं उद्योगों के क्षेत्र में प्रति श्रमिक निम्न उत्पादित का प्रमुख कारण पिछड़ी तकनीक का प्रयोग ही है। भारत में कृषक इन्ते निर्धन हैं कि फसल काटने की मशीन ट्रैक्टर और बुवाई की मशीन आदि अपेक्षाकृत महगी उत्पादन वस्तुओं की तो बात ही क्या वे अच्छे बीज उर्वरक और कीटनाशक आदि सस्ती उत्पादक वस्तुएं भी खरीद नहीं पाते। उद्योग के क्षेत्र में भी भारत में सबसे बड़ी सख्या उन उद्योगों की है जिनका संचालन या तो वैयक्तिक आधार पर किया जाता है या साझेदारी के आधार पर। साथ ही यह भी सत्य है कि आधुनिक तकनीक के प्रयोग की छोटे उद्योगों के पास सामर्थ्य नहीं। इस प्रकार यह आवश्यक है कि भारत में जहां पूंजी विनियोग की यात्रा बढ़ायी जाये वहां यह भी अनिवार्य है कि उन्नत तकनीक को सभी स्तरों पर अपनाया जाए, विशेषकर छोटे पैमाने के उद्योगों को रियायती दरों पर उधार उपलब्ध कराके उन्हें उन्नत तकनीक अपनाने के लिए प्रोत्साहित किया जाए।

9 औसत भारतीय का नीचा जीवन स्तर, भारत में अल्पविकास का विशेष लक्षण—भारत में अधिकतर जनता को सतुलित भोजन (Balanced diet) प्राप्त नहीं होता और इसकी अभिव्यक्ति कैलोरी तथा प्रोटीन (Protein) के निम्न उपभोग में मिलती है। जहां अधिकतर विकसित देशों में छाछ का औसत कैलोरी उपभोग (Calorie intake) 3000 से अधिक है वहां भारत में यह केवल 1990 है। जीवन को कायम रखने के लिए 1800 कैलोरी के न्यूनतम स्तर से यह थोड़ा सा अधिक है। चूंकि 40 प्रतिशत जनसंख्या गरीबी रेखा (Poverty line) के नीचे रहता है इसलिए इस बात में भी बहुत सदेह है कि गरीब जनता 1800 कैलोरी का न्यूनतम उपभोग भी प्राप्त कर पाती है। जनता के स्वास्थ्य पर प्रभाव डालने वाला एक और महत्वपूर्ण कारण यह है कि भारतीय भोजन अनाज प्रधान है इसके विरुद्ध विकसित देशों के लोगों के भोजन में पुष्टिकर पदार्थों अर्थात् फल, मछली अण्डा, गेहूं, मक्कन चीनी आदि की अधिक मात्रा उपलब्ध होती है। उन्नत देशों की तुलना में प्रोटीन का उपभोग भी लगभग आधे से कम ही है।

10 भारतीय अर्थव्यवस्था के जनसांख्यिकीय लक्षण (Demographic Characteristics) एक अल्पविकसित देश के हैं—अल्पविकास के साथ सम्बन्धित जनसांख्यिकीय लक्षणों में जनसंख्या का अधिक घनत्व 0.15 आयु वर्ग में जनसंख्या का एक बड़ा अनुपात और कार्यकारी आयुवर्ग (Working age group) अर्थात् 20 से 60 वर्ष के बीच जनसंख्या का कम अनुपात शामिल हैं। इसके अतिरिक्त जीवन की औसत प्रत्याशा कम होती है और शिशु मृत्यु दर (Infant mortality) अधिक होती है। भारत के सदर्भ में पता

चलता है कि जनसंख्या का घनत्व 1991 में 267 प्रति वर्ग किलोमीटर था। इसके विरुद्ध विश्व में औसत जनघनत्व 29 प्रति वर्ग कि.मी. है। यू.एस.ए. में जनघनत्व 23 है यू.एस.एस.आर. में 11 कनाडा और आस्ट्रेलिया में तो यह केवल 2 प्रति वर्ग कि.मी. है। चीन में भी जनघनत्व 85 प्रति वर्ग कि.मी. है। जाहिर है कि अधिक जनघनत्व होने के कारण भूमि तथा अन्य प्राकृतिक संसाधनों पर अपेक्षाकृत अधिक भार पड़ता है।

1991 की जनगणना के अनुसार भारत की कुल जनसंख्या का 35 प्रतिशत 0-14 आयु वर्ग में है 58 प्रतिशत कार्यकारी आयु वर्ग अर्थात् 15 से 59 के बीच है और केवल 6 प्रतिशत 60 और उससे ऊपर के आयु वर्ग में है। दूसरे शब्दों में भारत के उन्नत देशों की तुलना में बच्चों का अनुपात अधिक है। जाहिर है कि यह परिस्थिति निर्भरता भार (Dependency load) को बढ़ाती है क्योंकि अनुत्पादक जनसंख्या (Unproductive Population) का आकार तथा अनुपात दोनों अधिक हैं। ऐसी परिस्थिति में अधिक जनसंख्या वृद्धि काल के दौरान बनी रहती है परन्तु जैसे जनसंख्या की वृद्धि दर घटती जाती है यह परिस्थिति उत्पादक जनसंख्या के पक्ष में परिवर्तित हो जाती है जनसंख्या का अत्यधिक निर्भरता भार अल्पविकास का एक विशिष्ट लक्षण है।

निम्न प्रति व्यक्ति आय निम्न भोजन स्तर, सतुलित भोजन का अभाव घटिया मकान और रहन सहन की बुरी दशाएं ये सभी स्वास्थ्य के स्तर को नीचा रखने की ओर ही क्रियाशील होती हैं। इस घटनाचक्र की अभिव्यक्ति जीवन की निम्न प्रत्याशा (Low life expectancy) और उच्च शिशु मृत्यु दर में पायी जाती है। भारत में 1991 में औसत प्रत्याशित आयु 57 वर्ष थी जबकि विकसित देशों में यह 75 वर्ष थी। इसी प्रकार भारत की शिशु मृत्यु दर 1990 में 91 प्रति हजार थी जबकि विकसित देशों में यह 5 से 7 प्रति हजार थी।

भारत की लगभग 25 से 40 प्रतिशत जनसंख्या कुपोषण की शिकार है। भारतीय भोजन में प्रति दिन औसतन 40 ग्राम प्रोटीन प्राप्त होती है जबकि उन्नत देशों में यह मात्रा दुगुनी है। भारत में 1960 में दूध की प्रति व्यक्ति उपलब्धि 46 किलोग्राम थी जो 1993-94 में बढ़ कर 69 किलोग्राम हो गयी है परन्तु यह अन्न भी विकसित देशों की तुलना में कम है। 1975 में केवल 33 प्रतिशत जनसंख्या को पीने का सुरक्षित पानी प्राप्त था। इस कारण जनता की बीमारियों का मुकाबला करने की शक्ति कम हो जाती है और यह तत्त्व भारतीय श्रमिका का निम्न कुशलता के लिए एक हद तक जिम्मेदार है।

राष्ट्रीय बिल्डिंग संगठन (National Building Organisation) के अनुसार भारत में मार्च 1991 के अन्त

तालिका 6 कुछ चुने हुए देशों के रहन-सहन के सामाजिक सूचक (1988-92)

देश	प्रति व्यक्ति दैनिक उपभोग			प्रत्येक मद के लिए जनसंख्या	
	चरबी (ग्राम)	प्रोटीन (ग्राम)	कैलोरी	टी बी	डाक्टर
भारत	38	55	2,395	20	2,440
चीन	46	64	2,729	4.3	730
जापान	81	95	2,921	2.1	610
जर्मनी	147	101	3,472	1.8	370
यू एस एस	154	110	3,642	1.3	420
यू के	142	94	3,270	2.2	710

हक 310 लाख मकानों की कमी थी—206 लाख ग्रामीण क्षेत्रों में और 104 लाख शहरी क्षेत्रों में। बड़े शहरों में गन्दी बस्तियों में रहने वाली जनसंख्या भयानक रूप धारण कर गयी है। उदाहरणार्थ 1981 में कुल जनसंख्या के प्रतिशत के रूप में मुख्य नगरों में गन्दी बस्तियों (Slums) में रहने वाली जनसंख्या का अनुपात इस प्रकार था। कलकत्ता 35% बम्बई 38% मद्रास 32%, दिल्ली 30%, कानपुर 40% और लखनऊ 39%।

11 उपभोग के सामाजिक सूचक (Socio economic indicators) भारत में अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के लक्षण माने जाते हैं—अल्पविकास की अभिव्यक्ति कई सामाजिक सूचकों द्वारा होती है अर्थात् प्रति व्यक्ति कैलरी उपभोग प्रति हजार जनसंख्या के लिए डाक्टर, मोटर गाड़ियों, टेलीफोनो या टी बी सेटों की मात्रा आदि। तालिका 6 में कुछ चुने हुए देशों के लिए दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि भारत रहन सहन के स्तर के सूचकों की दृष्टि से विकसित देशों से कहीं पीछे है।

12 भारतीय अर्थव्यवस्था निर्बल आर्थिक संगठन (Poor Economic Organisation) में गत है—भारतीय अर्थव्यवस्था का एक अन्य महत्वपूर्ण लक्षण निर्बल आर्थिक संगठन है। आर्थिक विकास के लिए कुछ संस्थाएँ पर्याप्त रूप में विकसित नहीं हुई हैं। उदाहरणार्थ बचत को (विशेषकर ग्रामीण बचत को) गतिमान करने के लिए वित्तीय संस्थानों (Financial Institutions) का निर्माण और विकास अनिवार्य शर्त है। भारत में ग्रामीण क्षेत्रों में वित्तीय संस्थाओं का अभाव है। हाल ही में सरकार ने ग्रामीण क्षेत्र में डाकघरों की संख्या बढ़ा दी है और स्टेट बैंक आफ इंडिया ने तहसील नगरों में अपनी शाखाएँ खोली हैं किन्तु अभी तक गाँव ग्रामीण बचत (Rural Saving) को गतिमान करने के लिए पर्याप्त मात्रा में वित्तीय संस्थाएँ कायम नहीं की गई हैं। 1969 में बैंक राष्ट्रीयकरण के पश्चात् ग्राम क्षेत्रों में बैंकों की शाखाओं के

विस्तार में अप्रतपूर्व वृद्धि हुई है।

इसी प्रकार भारत में अहा बड़ी संख्या में छोटे छोटे कपक रहते हैं कुछ ऐसे ऋण-अभिकरणों (Credit Agencies) के विकास की आवश्यकता है जो कृषकों को आसान शर्तों पर ऋण प्रदान कर सकें। इसी प्रकार उद्योगों की मध्यकालीन (Medium term) ऋण दिलाने के लिए औद्योगिक वित्त निगमों (Industrial Finance Corporations) का विकास अत्यंत आवश्यक है।

निर्धन कारतकरो का शोषण करने वाले जमींदार वर्ग के अस्तित्व के कारण यह आवश्यक हो गया है कि कारतकारों को सहाय प्रदान करने वाले कारतकारी विधान (Tenancy Legislation) को शीघ्र लागू किया जाए। किसान जनता की उत्पादन शक्तियों के विकास के लिए पूँ स्वामित्व के ऐसे संस्थानात्मक ढांचे का निर्माण करना आवश्यक है जो उसे अधिक उत्पादन के लिए प्रोत्साहित करें।

इन सब संस्थानात्मक अडचनों (Institutional Bottle necks) का समाधान करने के लिए कुरल और ईमानदार प्रशासन की आवश्यकता है। अल्पविकसित देशों में ईमानदार प्रशासकों की बहुत कमी है। प्रशासन-तंत्र के पुनर्गठन की आवश्यकता से आर्थिक संगठन की एक अन्य कमी का पता चलता है।

साधारण यह है कि अल्पविकसित अर्थव्यवस्था की मूल विशेषताएँ ये हैं प्राथमिक उत्पादनशीलता, प्रति व्यक्ति निम्न आय जनसंख्या का दबाव देशोपकारी और अल्परोजगार, पूँ की न्यूनता, तकनीक का निम्न स्तर, परिसम्पत्तों का दीर्घपूर्ण वितरण निर्बल आर्थिक संगठन और पीछे मानव शक्ति।

### 3 आर्थिक विकास और मानवीय विकास (Economic Development and Human Development)

संयुक्त राष्ट्र विकास कार्यक्रम (United Nations



Development Programme) द्वारा 1990 के पश्चात् प्रकाशित साहित्य के रूप में मानवीय विकास रिपोर्टों में इस बात पर बल दिया गया 'मानवीय विकास ध्येय है और आर्थिक विकास एक साधन है। अतः आर्थिक विकास का उद्देश्य जनता के जीवन को समृद्ध बनाना होना चाहिए।' भारत में पिछले 50 वर्षों में हुए आर्थिक विकास और अन्य देशों के अनुभव से भी यह पता चलता है कि आर्थिक विकास और मानवीय विकास में कोई स्वचालित सम्बन्ध नहीं है।

इससे स्वाभाविक ही यह प्रश्न उठता है कि मानवीय विकास किन तत्वों पर आधारित है? मानवीय विकास के लिए यह आवश्यक है कि रोजगार गरीबी दूर करने, समाज के कमजोर और कम सम्पन्न वर्गों को अधिकार सम्पन्न (Empowerment) बनाने, विकास की प्रक्रिया में जनता के अधिकाधिक सहयोग और विकास की दीर्घकालीन पोषणीयता की समस्याओं को ओर अधिक ध्यान दिया जाए। अतः मानवीय विकास में तीन मुख्य उद्देश्यों का समावेश है वृद्धि, साम्य और लोकतन्त्र (Growth equity and democracy)।

भारत में विकास प्रक्रिया के परिणामस्वरूप असमानता में वृद्धि हुई है। विश्व विकास रिपोर्ट (World Development Report 1996) में दिए गए प्रतिव्यक्ति उपभोग व्यय के आंकड़ों से पता चलता है कि 1992 में 20 प्रतिशत निम्नतम जनसंख्या का कुल व्यय में भाग केवल 8.5 प्रतिशत था जबकि इसके विरुद्ध उच्चतम 20 प्रतिशत जनसंख्या का कुल उपभोग व्यय में भाग 42.6 प्रतिशत था। यह संकेन्द्रण और भी अधिक प्रखर रूप धारण करता है जब यह तथ्य सामने आता है कि निम्नतम 10 प्रतिशत जनसंख्या का कुल उपभोग व्यय में भाग केवल 3.7 प्रतिशत था जबकि उच्चतम 10 प्रतिशत जनसंख्या का भाग 28.4 प्रतिशत था। दूसरे शब्दों में यह कहना उचित होगा कि विकास के लाभ समाज के समृद्ध वर्गों द्वारा हथिया लिए गए और गरीब वर्गों के लिए कुछ टुकड़े ही बच पाए। नौवीं योजना के दिशा निर्देश पत्र (1997-2002) में यह बात साफ शब्दों में स्वीकार की गयी है। 'चाहे समष्टि स्तर पर आठवीं योजना के दौरान अर्थव्यवस्था का निष्पादन काफी अच्छा रहा, परन्तु इसमें कुछ कमजोरियाँ भी सामने आईं। विशेष रूप से यह अनुभव किया गया कि विकास के ढाँचे में गरीबों एवं कम सम्पन्न वर्गों को लाभ नहीं पहुँचाया। नौवीं योजना का मुख्य ध्येय जन प्रेरित आयोजन के युग को आरम्भ करना होगा जिसमें न केवल केन्द्रीय और राष्ट्रीय सरकार ही भाग ले बल्कि आम जनता विशेषकर गरीब पूरी तरह सहयोगी बने। न्याय को सुनिश्चित करने और

अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर को त्वरित करने के लिए सहभागी आयोजन प्रक्रिया (Participatory planning process) का विकास एक अनिवार्य शर्त है। जाहिर है कि विकास प्रक्रिया द्वारा रोजगार का इतना विस्तार नहीं हो सका कि हम पूर्ण रोजगार की स्थिति तक पहुँच सकें न ही इसके कारण हम गरीबी पर गहरी चोट कर पाए हैं। अतः मानवीय विकास रिपोर्ट (Human Development Report) (1996) ने इस बात पर बल दिया है कि हमें रोजगार विहीन विकास निष्ठुर विकास मूक विकास जड़हीन विकास और भविष्यहीन विकास से बचने की जरूरत है।

रोजगार विहीन विकास (Jobless growth) का गृह्यार्थ यह है कि अर्थव्यवस्था में सकल देशीय उत्पाद की वृद्धि दर तो त्वरित हो जाती है परन्तु उसकी तुलना में रोजगार के पर्याप्त अवसरों का विस्तार नहीं होता। उदाहरणार्थ छठी योजना (1980-85) के दौरान सकल देशीय उत्पाद की वृद्धि दर 5.73 प्रतिशत हुई किन्तु रोजगार की वृद्धि दर केवल 1.73 प्रतिशत थी। इसी प्रकार, सातवीं योजना (1985-90) के दौरान चाहे सकल देशीय उत्पाद की वृद्धि दर औसतन 5.8 रही पर रोजगार में 1.89 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि हुई। यही परिस्थिति आठवीं योजना (1992-95) के दौरान बनी रही जिसमें पहले तीन वर्षों के दौरान रोजगार में औसतन 2 प्रतिशत की वृद्धि हुई जबकि सकल देशीय उत्पाद की वृद्धि दर 6 प्रतिशत से भी अधिक थी। 15 वर्षों (1980-95) की समग्र अवधि में रोजगार की वृद्धि श्रमशक्ति में शुद्ध वृद्धि को भी समोने में नाकामयाब रही अवशिष्ट बेरोजगारी (Back log unemployment) को कम करने की बात तो दूर रही। इसका मुख्य कारण यह था कि रोजगार को विकास प्रक्रिया का केन्द्रीय लक्ष्य नहीं माना गया बल्कि इसकी कल्पना विकास के उप-परिणाम के रूप में की गयी। विकास की इस प्रक्रिया को रोजगार विहीन विकास की सज़ा देना उचित ही है।

निष्ठुर विकास (Ruthless growth) का अर्थ ऐसी विकास प्रक्रिया से है जिसमें आर्थिक विकास के लाभों का अधिकतर भाग समृद्ध वर्गों को प्राप्त होता है और लाखों गरीब परिवारों को ओर बढ़ती हुई गरीबी की परिस्थितियों में सघर्ष करना पड़ता है। चाहे भारतीय आंदोलन के अनुभव को इस शब्द के अत्यन्त कठोर अर्थ के रूप में निष्ठुर विकास कहना सही नहीं होगा फिर भी बहुत से तथ्य हमारे सामने एक काली तस्वीर प्रस्तुत करते हैं। 1987-88 में 31.2

करोड़ व्यक्ति निर्धनता रेखा के नीचे रह रहे थे जैसा कि इंफेस लकड़वाला के नेतृत्व में विशेषज्ञ दल ने स्पष्ट किया। इन गरीबों का अनुपात 1993-94 में नाममात्र कम होकर 39.3 प्रतिशत की अंशेता 36 प्रतिशत हो गया, पहले ही उनको कुल सख्या बढकर 32 करोड हो गयी। शहरी क्षेत्रों में गन्दी बस्तियों में रहने वाली जनसख्या का बढता हुआ अनुपात निम्न विकास की ही अभिव्यक्ति है। अमीरों और गरीबों में बढता हुई खाई के कारण देश में लोग दो अलग-अलग दुनियाओं में रह रहे हैं एक है समृद्ध वर्गों की दुनिया और दूसरी है सम्पत्ति बिहीन गरीब वर्गों की दुनिया।

मूक विकास (Voiceless growth) से तात्पर्य अर्थव्यवस्था के ऐसे विकास से है जिसमें लोकतन्त्र का विकास नहीं होता अर्थात् गरीब एवं कम सम्पन्न वर्गों को रूप-सय अधिकार प्रदान नहीं किए जाते। गरीबों को अधिकार सम्पन्न बनाने का मूल उपाय उन्हें सम्पत्ति का स्वामित्व प्रदान करना होगा ताकि वे बेहतर आजाधिका अर्जित कर सकें। अन्य उपाय है बेहतर साक्षरता, बेहतर शिक्षा एवं कौशल और स्वास्थ्य। लड़कों और लड़कियों के वाच साक्षरता दरों (Literacy rates) में तार अन्तर, समृद्ध और क्रमजोर वर्गों की शैक्षणिक उपलब्धियों में चौड़ी खाई विशेषकर अनुप्राणित जातियों, जनजातियों और अन्य पिछड़े वर्गों की दृष्टान्त दिशा, सभा मूक विकास की ओर संकेत करते हैं। अर्थात् स्वास्थ्य सुविधाओं का अभाव उन परिस्थितियों के विकास में एक ऐसी रुकावट है जिसके परिणामस्वरूप उत्पादन की कुशलता को बढाने पर दुष्प्रभाव पडता है मूक विकास के परिहार के लिए आवश्यक है कि स्त्रियों, अनुप्राणित जातियों, जनजातियों, कृषि श्रमिकों और अन्य पिछड़े वर्गों को अधिकार सम्पन्न बनाया जाए।

जडहीन विकास (Rootless growth) के कारण जनसाधारण का सांस्कृतिक पहचान लोप हो जाती है। विकास प्रक्रिया का मुख्य बल प्राकृतिक साधनों का इस प्रकार प्रयोग करना है कि इससे अधिकतम लाभ प्राप्त किया जा सके। इस कारण विकास प्रक्रिया के परिणामस्वरूप लाखों व्यक्तियों का विस्थापन (Displacement) इसका एक स्वाभाविक परिणाम ही था। भारत में अन्य देशों की भांति विकास को बाधे कारखानों, रेलवे लाइनों और ऐसी ही अन्य परियोजनाओं की सख्या द्वारा मापा जाता है। जबकि वे विकास के अग मने जा सकते हैं किन्तु यह प्रक्रिया लाखों जन जाति वर्ग के सदस्यों, विशेषकर स्त्रियों को विस्थापन की छुपा लेता है जो कि इसके कारण बेघर हो जाते हैं और इस प्रकार वे भूमिहीन मजदूर और प्रवासी घरेलू श्रमिकों की श्रेणी में शामिल हो

जाते हैं। यह पर्यावरण के बिनाश और विस्थापन का परिणाम ही है। इस सम्बन्ध में शालिनी ने उल्लेख किया है " एक सन्तुलित अनुमान के अनुसार पहली छ योजनाओं में 100 लाख से भी अधिक व्यक्ति विस्थापित किए गए। अनुसंधानकों के अनुसार 1956 से पूर्व 18 लाख व्यक्ति विस्थापित किए गए। फिर 1968 में हाराकुण्ड डैम ने लगभग 11 लाख व्यक्तियों को बेघर कर दिया। सरदार सरोवर और टिहरी बांध जैसी योजनाओं के सम्बन्ध में विस्थापित व्यक्तियों की सख्या 90,000 अकी गयी है। अनौपचारिक अनुमानों ने यह आकडा 2 लाख के करीब बताया है।" भारतीय सामाजिक संस्थान (Indian Social Institute) के डा फर्नांडो ने दिल्ली की कुछ बस्तियों का अध्ययन से स्पष्ट किया कि 'गन्दी बस्तियों में रहने वाले जनजातीय व्यक्ति ऐसे थे जो पिछले 15 वर्षों के दौरान विकास परियोजनाओं द्वारा विस्थापन और सूखे के कारण वननाश के फलस्वरूप शहरों में आकर बस गए थे।' सरकारें इन लोगों का यह आवासन देने का प्रयास करती हैं कि राष्ट्रीय विकास के लिए यह विस्थापन एक अस्थायी कौमल है जो चुकानी हो पडती है और कुछ वर्षों के पश्चात् उनकी आर्थिक दशा में काफी सुधार हो जाएगा। उजाड़े गए जनजातियों (Tribals) या ग्राम समुदायों का बहुत थोडा क्षतिपूर्ति दी गयी। इनके पुनर्वास के प्रयास नाममात्र ही रहे और राष्ट्रीय विकास के चार दशकों के पश्चात् वे जनजातीय लोग अत्यन्त दयनाय परिस्थितियों में अपना जीवन व्यतात कर रहे हैं। वन उत्पाद में उनके प्राकृतिक अधिकार ठेकेदारों द्वारा हथिया लिए गए जिनको वना के उत्पादन के पट्टे दिए गए। जनजातीय एवं ग्राम समुदायों (Village communities) की सांस्कृतिक क्षति की प्रक्रिया को जडहान विकास कहा जाता है। कई गैर सरकारी संगठन इस पारिस्थितिक पठन (Ecological degradation) के विरुद्ध सघन कर रहे हैं ताकि जनजातीय एवं ग्राम समुदायों की पहचान नष्ट न हो जाए। विकास प्रक्रिया इन लोगों का जोकि नदिया पर बनाए गए बांधों कारखानों सडकों रेलवे लाइनों और अन्य नगरों की स्थापना के कारण बेघर हुए हैं उचित रूप में ध्यान रखने में विफल रही है। इसलिए तो इसे जडहान विकास की सज्ञा दी गयी है।

भविष्यहीन विकास (Futureless growth) का अर्थ विकास का ऐसी प्रणाली में है जिसमें वर्तमान थोडा भावी पाडा के लिए आवश्यक संसाधनों का बुरी तरह अचव्यव

करती है। इस सदर्थ में, लोहा, ताबा जस्ता, सीसा, अल्युमीनियम आदि जैसे निरुपेय और गैर नवीकरण योग्य ससाधनो का विरोध महत्त्व है। इसी प्रकार धरती मा से अधिक उपज प्राप्त करना परन्तु धरती की उर्वरता की शक्तियो की क्षतिपूर्ति न करने के परिणामस्वरूप भारी मात्रा मे भूमि बजर भूमि बन जाती है। वनो को बेदरदी से काटते चले जाना और इसके साथ साथ वनरोपन का कार्यक्रम न चलाने से पारिस्थितिकी पतन होने लगता है। इससे बार बार बाढ और सूखे पडने आरम्भ हो जाते हैं। अतः जरूरत इस बात की है कि भविष्यहीन विकास को बढावा देने की अपेक्षा पोषणीय विकास (Sustainable development) को प्रोत्साहन दिया जाए।

### नीति की दिशा

विश्वभर का अनुभव जिसमे भारत कोई अपवाद नहीं यह बताता है कि विकास की सरचना और गुणवत्ता से माग की जाती है कि वह मानवीय विकास रोजगार जनन निर्धनता समाप्ति और दीर्घकालीन पोषणीयता की ओर अधिक ध्यान दे। अन्य देशो की भाँति भारत मे भी दबाव बढ रहे है कि ससाधनो के संरक्षण प्रदूषण असमानता एवं बेरोजगारी के रूप मे विकास प्रक्रिया के दुष्प्रभाव को कम करने की जरूरत है। इसी कारण मानवीय विकास रिपोर्ट ने इस बात पर बल देते हुए उल्लेख किया है 'ऐसा विकास जो आज की असमानताओ को शक्यत बनाता है न ही पोषणीय है और न इसे कायम रखा जाना चाहिए।'

जैसा कि मानवीय विकास रिपोर्ट (1996) ने सुझाव दिया है भारत को विकास के ऐसे ढांचे की अपनाना चाहिए जो (i) रोजगार जनन विकास को प्रोन्नत करे (ii) जिससे साम्यिक विकास (Equitable growth) को बढावा मिले (iii) जिससे सहयोगी विकास (Participatory growth) प्रोन्नत हो (iv) जिससे जमीनी विकास (Grassroot growth) प्रोन्नत हो सके और (v) जिससे पोषणीय विकास को बढावा दिया जा सके। यदि विकास के ऐसे ढांचे का अनुसरण किया जाता है तो इससे उलार विकास (Lopsided development) से बचा जा सकता है। मानवीय विकास रिपोर्ट (1996) मे चेतावनी दी गयी है 'पिछले 30 वर्षों का आर्थिक विकास और मानवीय विकास का रिकार्ड यह स्पष्ट करता है कि कोई भी देश लम्बे समय के लिए उलार विकास का मार्ग अपना नहीं सकता जहा आर्थिक विकास का प्रतिगुलन मानवीय विकास के साथ न किया जाए, और विलोम क्रम भी।

तालिका 7 में भारत के विभिन्न राज्यों मे वर्तमान परिस्थिति के बारे मे बहुत ही रुचिकर जानकारी प्राप्त होती है। केरल एक ऐसा राज्य है जिसमे निम्न आर्थिक विकास के

साथ उच्च मानवीय विकास का संकेत मिलता है। 1993 में केरल मे जन्म दर 17 प्रति हजार के निम्न स्तर पर पहुँच गयी जोकि विकसित देशों के साथ तुलनीय है। स्त्री साक्षरता (Female literacy) 86 प्रतिशत पर पहुँच गयी जबकि समग्र साक्षरता 90 प्रतिशत के उच्च स्तर पर थी। किन्तु 1980 81 और 1990 91 के दौरान राष्ट्रीय घरेलू उत्पाद (State Domestic Product) की वृद्धि दर 1.85 प्रतिशत रही और प्रति व्यक्ति शुद्ध घरेलू उत्पाद 1.85 रुपये था जो कि पंजाब की तुलना मे लगभग आधा था। दूसरी ओर, हरियाणा मे प्रति व्यक्ति शुद्ध उत्पाद 1990 91 में 3.467 रुपये (1980 81 की कीमतों पर) था जिससे 1981 91 के दौरान 3.9 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर का संकेत मिलता है। किन्तु मानवीय विकास के क्षेत्र मे हरियाणा का रिकार्ड घटिया है 1993 मे इसमे जन्म दर 30.6 प्रति हजार थी और साक्षरता दर 56 प्रतिशत थी जबकि स्त्री साक्षरता दर केवल 41 प्रतिशत थी। एक अन्य अजीब परिस्थिति राजस्थान की थी जिसमे राष्ट्रीय घरेलू उत्पाद मे 4.75 प्रतिशत की उच्च वृद्धि दर अनुभव की गयी और इस प्रकार 14 मुख्य राज्यों मे इसका स्थान 1991 मे न 13 से उन्नत होकर न 8 हो गया। इसमे गरीबी रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या भी 1977 78 के 38% से गिरकर 1987 88 मे 34.6% हो गयी चाहे इस गिरावट की वार्षिक दर 0.34 प्रतिशत थी जोकि देश मे सबसे कम है। किन्तु मानवीय विकास के सदर्थ मे इसका रिकार्ड भी घटिया है—इसमे 1993 मे जन्म दर 33.6 प्रति हजार थी शिशु मृत्यु दर 82 और स्त्री साक्षरता दर का स्तर बहुत ही नीचा अर्थात् 20 प्रतिशत था और समग्र साक्षरता दर भी लगभग 39 प्रतिशत थी। राजस्थान आर्थिक विकास के मार्ग पर तो आगे बढ रहा है परन्तु मानवीय विकास के मार्ग पर बहुत ही पिछड गया है।

भारतीय परिस्थिति मे विभिन्न राज्यों मे भारी अन्तर पाए जाते है। कुछ उदाहरण इस प्रकार है—

1 उच्च मानवीय विकास के साथ सापेक्षत नीची आय केरल

2 निम्न मानवीय विकास के साथ उच्च आय हरियाणा

3 तीव्र आर्थिक विकास किन्तु निम्न मानवीय विकास राजस्थान।

4 मन्द आर्थिक विकास के साथ मन्द मानवीय विकास पश्चिमी बंगाल।

5 आर्थिक विकास और मानवीय विकास एक दूसरे को परस्पर बढाते हुए पंजाब गुजरात तमिलनाडु और महाराष्ट्र।

6 आर्थिक विकास और मानवीय विकास एक दूसरे पर मन्द प्रभाव डालते हुए—आन्ध्रप्रदेश मध्यप्रदेश उत्तरप्रदेश, उड़ीसा और बिहार।



भारतीय अभिदृश्य में भारी असमानताएँ विद्यमान हैं और कई प्रतिरूपों में अन्तर्निहित खतरे भी हैं। ऐसे राज्य जिनमें विकास का उलार ढाँचा मानवीय विकास के विरुद्ध झुका हुआ है शीघ्र ही गतिरोध की स्थिति में पहुँच जाएँगे। तीव्र आर्थिक विकास भी एक दशक या कुछ अधिक समय के पश्चात् मन्द होना शुरू हो जाएगा जब तक कि राज्य मानवीय विकास को प्रोन्नत करने का विशाल कार्यक्रम लागू नहीं करता। इसी प्रकार केरल को आर्थिक विकास को त्वरित करने का प्रोग्राम चालू करना होगा ताकि मानवीय विकास के लाभ उच्च उत्पादितार के रूप में प्राप्त किए जा सकें।

आंध्र प्रदेश उत्तर प्रदेश उड़ीसा और बिहार जैसे पिछड़े हुए राज्य निम्न आर्थिक विकास और निम्न मानवीय विकास के दुष्पक्ष में फँस गए हैं। उन्हें इस दुष्पक्ष को तोड़ने के लिए पहले विनियोग को बढ़ाना होगा ताकि आर्थिक विकास त्वरित किया जा सके और बाद में मानवीय विकास को बढ़ावा देना होगा। अन्यथा वे दूसरी दिशा में भी चल सकते हैं और पहले मानवीय विकास को बढ़ावा दे जिससे बाद में आर्थिक विकास त्वरित करने के लिए दबाव बड़े।

बुनियादी प्रश्न यह है कि क्या विकास और साम्य (Equity) में अन्तर्विरोध है ? एक समय था जब साइमन कुजनेट्स (Simon Kuznets) ने यह तर्क दिया कि आर्थिक विकास के आरंभिक चरणों में असमानता बढ़ेगी क्योंकि श्रमिक कृषि को छोड़ उद्योग की ओर चलेगे और फिर जैसे औद्योगिक उत्पादन अधिक विस्तृत हो जाएगा यह असमानता कम हो जाएगी। इसी प्रकार, निकोलास काल्डोर (Nicholas Kaldor) ने यह तर्क दिया कि आर्थिक विकास को त्वरित करने के लिए बचत उद्योगपतियों की जेबों से प्राप्त होगी और इस वर्ग के लिए अधिक लाभ को बँटाई करना होगा ताकि ये विनियोग के उच्च स्तर को प्रोन्नत करने के लिए बचत उपलब्ध करा सकें जिससे विकास प्रक्रिया त्वरित की जा सके।

मानवीय विकास रिपोर्ट (1996) ने यह बात साफ शब्दों में कही है "पारम्परिक विचार कि आर्थिक विकास

के आरंभिक चरणों में अनिवार्य आय-वितरण में गिरावट आती है असत्य प्रमाणित हुआ है। नयी खोज से यह पता चला है कि सार्वजनिक और निजी ससाधनों के साम्यिक वितरण (Equitable distribution) से अधिक विकास की सम्भावना बढ़ती है।<sup>7</sup> इस संदर्भ में विकास साम्य और लोकतन्त्र के उद्देश्यों को एक-साथ चलाने की आवश्यकता है क्योंकि वे एक दूसरे से प्रबल रूप में जुड़े हुए हैं।

विश्व बैंक के 192 देशों के बारे में किए गए अध्ययन से पता चलता है कि विकास के केवल 16% भाग को व्याख्या भौतिक पूँजी (Physical capital) तीव्रता द्वारा की जा सकती है (अर्थात् मशीनरी बिल्डिंग और भौतिक आधार संरचना (Physical Infrastructure) द्वारा, जबकि 20 प्रतिशत के लिए मानवीय एवं सामाजिक पूँजी (Human and social capital) को श्रेय दिया जा सकता है।

ऐसे विरवसनीय प्रमाण के होते हुए यह वाछनीय नहीं कि आर्थिक विकास को धीरे-धीरे नीचे की ओर रिसने दिया जाए। नीचे की ओर रिसने वाले दृष्टिकोण (Trickle down approach) का प्रतिस्थापन रोजगार जनन विकास (Employment generating growth) से किया जाना चाहिए जिसके लिए भारत को पूर्ण रोजगार के प्रति अपनी वचनबद्धता प्रदर्शित करनी होगी। इसके साथ-साथ विकास प्रक्रिया को साम्यिक विकास के साथ अधिक जनसहयोग को बढ़ावा देना होगा। इसके लिए सामाजिक क्षेत्र अर्थात् स्वास्थ्य और शिक्षा में भारी विनियोग करना होगा ताकि एक बेहतर श्रमशक्ति द्वारा उत्पादितार बढ़ सके जिसके परिणामस्वरूप विकास के लाभों में श्रम को बेहतर भाग मिल सके। दूसरे शब्दों में तीव्र आर्थिक विकास और तीव्र मानवीय विकास में कोई अन्तर्विरोध नहीं है दोनों एक दूसरे को पुष्ट करते हैं और जब तक भारत इन दोनों में सन्तुलन स्थापित नहीं कर लेता विकास साम्य और लोकतन्त्र के उद्देश्य प्राप्त नहीं किए जा सकेंगे और विकास देश के गरीब वर्गों के बड़े भाग के लिए अपूर्ण ही रहेगा।

## भारत की राष्ट्रीय आय (NATIONAL INCOME OF INDIA)

राष्ट्रीय आय समिति (National Income Committee) के अनुसार, "राष्ट्रीय आय के प्रावकलन के लिए किसी अवधि-विशेष में उत्पन्न वस्तुओं और सेवाओं की मात्रा को दुबरी बार गिने बिना मापा जाता है।" इस प्रकार कुल राष्ट्रीय आय किसी अर्थव्यवस्था में वस्तुओं और सेवाओं के प्रवाह का माप है। राष्ट्रीय आय प्रवाह है सग्रह नहीं। राष्ट्रीय सम्पत्ति (National wealth) की राष्ट्रीय आय से तुलना करने तो राष्ट्रीय सम्पत्ति एक विशेष समय में किसी राष्ट्र के लोगों के पास विद्यमान वस्तुओं के सग्रह का माप है जबकि राष्ट्रीय आय एक दिए हुए समय में किसी अर्थव्यवस्था की उत्पादन शक्ति की मापती है। सुविधा के लिए 'एक वर्ष की अवधि में' उत्पन्न वस्तुओं और सेवाओं की मात्रा की मापने की रीति प्रचलित है। इस प्रकार जब हम राष्ट्रीय आय की बात करते हैं तो हमारा अभिप्राय वस्तुओं और सेवाओं के वार्षिक प्रवाह से होता है। भारत में राष्ट्रीय आय के आकड़े वित्तीय वर्ष (अर्थात् 1 अप्रैल से 31 मार्च तक) पर आधारित हैं। राष्ट्रीय आय मापने के लिए एक वर्ष की अवधि को इसलिए भी आधार बनाया जाता है क्योंकि इसमें वर्ष की सभी ऋतुओं का समावेश हो जाता है।

### 1. भारत में राष्ट्रीय आय के अनुमान का तरीका

किसी देश की राष्ट्रीय आय का अनुमान तीन प्रकार से लगाया जा सकता है (1) साधन लागत पर शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद, (2) संपन लागत पर शुद्ध राष्ट्रीय आय और (3) साधन लागत पर शुद्ध राष्ट्रीय व्यय। सैद्धान्तिक दृष्टि से इन तीनों तरीकों द्वारा राष्ट्रीय आय का एक ही योग प्राप्त होना चाहिए परन्तु विभिन्न अनुमानों के लिए आवश्यक आकड़ों की विरवसनीयता में भिन्नता होने के कारण, इन तीनों योगों में अन्तर विद्यमान होते हैं। उन्नत देशों में कृषि राष्ट्रीय आय का बहुत थोड़ा भाग उपलब्ध कराती है और निगम क्षेत्र

(Corporate Sector) कुल आय का मुख्य भाग। परिणामतः राष्ट्रीय आय का अनुमान आय-गणना प्रणाली (Census of Income Method) के आधार पर करना संभव है। परन्तु भारत जैसे अल्पविकसित देश में 1983-84 में कृषि द्वारा कुल राष्ट्रीय आय का लगभग 37 प्रतिशत उपलब्ध कराया गया और निगम क्षेत्र ने कुल उत्पादन का केवल 8 प्रतिशत भाग जुटाया इस कारण आय-गणना प्रणाली के आधार पर अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रों की आय प्राप्त करना संभव नहीं। परिणामतः उत्पादन प्रणाली और आय प्रणाली के सम्मिश्रण का प्रयोग किया जाता है। यह भारत में विद्यमान परिस्थितियों का स्वाभाविक परिणाम है।

स्वतन्त्रता-पूर्व काल के अनुमानों में दादाभाई नौरोजी श्राह और खम्बत फिण्डले शिराज और वाडिया एव जोशी ने कृषि क्षेत्र के उत्पादन का मूल्य प्राप्त कर इसमें एक निश्चित प्रतिशत कृषि-भिन्न क्षेत्र (Non agricultural Sector) के भाग के रूप में जोड़ दिया। इन अनुमानों की मान्यताओं का कोई वैज्ञानिक आधार न था।

डॉ वी के आर वी राव का अनुमान—डॉ राव ने उत्पादन गणना प्रणाली (Census of Production Method) और आय-गणना प्रणाली के सम्मिश्रण का प्रयोग किया। उन्होंने भारत के लोगों को दो वर्गों में बांट दिया। प्रथम वर्ग में कृषि चरगाहा खान जंगल मत्स्य और आखेट को शामिल किया। इन क्षेत्रों से उत्पादन का मूल्य प्राप्त करने के लिए उत्पादन-प्रणाली का प्रयोग किया गया। द्वितीय वर्ग में उद्योग व्यापार परिवहन सार्वजनिक सेवाएँ और प्रशासन व्यवसाय ललित कलाएँ और गृह सेवा शामिल किए गए। इन व्यवसायों के लिए आय गणना प्रणाली का प्रयोग किया गया। इन दो उपयोगों में मकानों के रूप में सम्पत्ति और अन्य ऐसी मद से प्राप्त आय को जोड़ दिया गया जो पहले दो वर्गों में शामिल न की गई थीं। इस कुल आय-योग में से उन वस्तुओं और सेवाओं के मूल्य को घटा दिया गया जो उत्पादन-क्रिया में प्रयुक्त हो गए। इसमें विदेश में प्राप्त शुद्ध आय को जोड़कर

1 Government of India First Report of the National Income Committee April 1951, p 6

राष्ट्रीय आय का अनुमान तैयार किया गया। स्वतंत्रता पूर्व काल में उपलब्ध आंकड़ों की विश्वसनीयता को ध्यान में रखते हुए डॉ० राव का अनुमान सबसे अधिक विश्वसनीय माना जाता है। राष्ट्रीय आय समिति और केन्द्रीय सांख्यिकी संगठन (Central Statistical Organisation) ने डा० राव की पद्धति में कुछ संशोधन कर उसे स्वीकार कर लिया।

### राष्ट्रीय आय समिति और सी एस ओ के अनुमान

स्वतंत्रता उपरान्त काल के लिए राष्ट्रीय आय अनुमानों को तीन श्रृंखलाएँ उपलब्ध हैं—

(1) पारम्परिक श्रृंखला (Conventional Series) द्वारा 1948 की कीमतों और वर्तमान कीमतों पर राष्ट्रीय आय के अनुमान तैयार किए गए हैं।

(2) संशोधित श्रृंखला (Revised Series) में राष्ट्रीय आय के अनुमान 1960-61 और उनके बाद के काल के लिए वर्तमान कीमतों एवं 1960-61 कीमतों पर तैयार किए गए। यह श्रृंखला 1960-61 से 1975-76 तक के लिए उपलब्ध है। आधार वर्ष को 1970-71 में बदल कर, 1970-71 की कीमतों पर एक नई श्रृंखला तैयार की गई।

संशोधित श्रृंखला में भवन निर्माण क्षेत्र (Construction) को छोड़कर सभी क्षेत्रों में एक ही विधि अपनायी गयी। भवन निर्माण क्षेत्र में आय प्रणाली की अपेक्षा व्यय और वस्तु प्रवाह प्रणाली (Expenditure and commodity flow approach) का प्रयोग किया गया। वस्तु प्रवाह के उत्पादन का अनुमान लगाया गया और इसमें स्टॉक में परिवर्तन आयात एवं निर्यात के आधार पर आवश्यक घटाव बढ़ाव किया गया। इसके अतिरिक्त परिवहन लागतों व्यापारियों के लाभान्तर (Margin) अप्रत्यक्ष करों आदि के रूप में सहायक सुचना भी प्राप्त की गई ताकि निर्माण सामग्री का निर्माण स्थल पर मूल्य प्राप्त किया जा सके। व्यवसाय प्रणाली द्वारा नए निर्माण पुनर्निर्माण एवं विस्थापन आदि पर कुल व्यवसाय आका गया।

चालू कीमतों पर प्रत्येक क्षेत्र के योगदान को प्रत्येक क्षेत्र के कीमत सूचकांक (Price index) द्वारा सममूल्यित किया जाता है प्रत्येक क्षेत्र की अनुमानित वास्तविक आय को जोड़कर स्थिर कीमतों पर राष्ट्रीय आय तैयार की जाती है।

1980-81 के आधार पर सी एस ओ की नयी श्रृंखला

केन्द्रीय सांख्यिकी संगठन ने 1980-81 को आधार वर्ष बना कर राष्ट्रीय आय की एक नयी श्रृंखला तैयार की है। इस आधार पर 1950-51 के बाद से 1979-80 तक 1980-81 की कीमतों पर राष्ट्रीय आय के अनुमान तैयार किए गए हैं ताकि एक पूर्ण श्रृंखला उपलब्ध हो सके।

नयी श्रृंखला में एक मुख्य सुधार अचल पूँजी के उपभोग (Consumption of fixed capital) के अनुमान की विधि के बारे में किया गया है। अचल पूँजी के उपभोग के वर्तमान अनुमान सामान्यतः उद्यमों के खातों में मूल्यहास (Depreciation) के लिए किए गए प्रावधान पर आधारित है या विभिन्न समग्र सर्वेक्षणों या तदर्थ अध्ययनों में मूल्यवृद्धि (Value added) में मूल्यहास के अनुपात पर आधारित हैं सरकार द्वारा अचल सम्पत्ति के बारे में, अचल पूँजी के उपभोग का कोई अनुमान तैयार न किया जाता था क्योंकि सरकार सामान्यतः मूल्यहास के लिए कोई प्रावधान नहीं करती थी। नयी श्रृंखला में अचल पूँजी के उपभोग का अनुमान तैयार करते हुए स्टॉक के मूल्य वर्ष के दौरान हुए अचल पूँजी निर्माण और प्रत्येक प्रकार की परिसम्पत्ति की आय को दृष्टि में रखा गया। यह दावा किया गया है कि नये अनुमान इन परिसम्पत्तियों के विस्थापन मूल्य (Replacement value) के लगभग समान होंगे। इस दृष्टि से यह विधि पहले अपनायी गयी विधि से बेहतर है और भारत में पूँजी निर्माण एवं बचत पर राज कार्यदल (Raj Working Group) की सिफारिशों के अनुरूप है।

संशोधित विधि के परिणामस्वरूप राष्ट्रीय आय सम्बन्धी योगों के अनुमानों में 1970-71 की श्रृंखला के विरुद्ध, नयी श्रृंखला में वृद्धि देखने में आयी है। उदाहरणार्थ 1980-81 के दौरान साधन लागत पर कुल देशी उत्पाद 122226 करोड़ रुपए आका गया जबकि 1970-71 की श्रृंखला के अनुसार यह 113548 करोड़ रुपए था अर्थात् 8678 करोड़ रुपए की वृद्धि व्यक्त हुई। जबकि नयी श्रृंखला में आय सम्बन्धी योगों में वृद्धि व्यक्त हुई है कुल देशीय बचत (Gross domestic saving) के अनुमान सामान्यतः कम हुए हैं। इसका मुख्य कारण भौतिक परिसम्पत्तियों के बारे में परिवारों की बचत के अनुमान का संशोधन है। शुद्ध बचत की दर इनमें भी कम आकी गयी है क्योंकि नयी श्रृंखला में अचल पूँजी के उपभोग की दर अधिक ऊँची रखी गयी है। परिणामतः नयी श्रृंखला में 1970-71 की श्रृंखला के विरुद्ध प्रतिव्यक्ति शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद (Per capita NNP) अधिक है।

## 2 राष्ट्रीय आय की सरचना एवं वृद्धि की प्रवृत्तियाँ

### (Trends in the Composition and Growth of National Income)

भारत के आयोजन के प्रभाव का अनुमान लगाने के लिए राष्ट्रीय आय की प्रवृत्तियों का अध्ययन करना आवश्यक है। केन्द्रीय सांख्यिकी संस्थान (CSO) ने 1980-81 की कीमतों

पर राष्ट्रीय आय के आकड़े और इसके विभिन्न योग प्रस्तुत किए हैं। अब यह अच्छा होगा यदि हम आयोजन के पिछले 48 वर्षों में राष्ट्रीय आय और राष्ट्रीय उत्पाद की सरचना में परिवर्तन की प्रवृत्तियों का अध्ययन करें।

**1 शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद और प्रति व्यक्ति आय की प्रवृत्ति**—राष्ट्रीय आय एवं प्रति व्यक्ति आय के आकड़े चालू एवं स्थिर कीमतों पर एकत्र किए जाते हैं परन्तु चालू कीमतों पर राष्ट्रीय आय सम्बन्धी आकड़े अर्थव्यवस्था के विकास का सही चित्र प्रस्तुत नहीं करते। इसका कारण यह है कि चालू कीमतों पर राष्ट्रीय आय की वृद्धि दो कारणों से संयुक्त प्रभाव को व्यक्त करती है अर्थात् (क) वास्तविक वस्तुओं एवं सेवाओं के उत्पादन की वृद्धि, और (ख) कीमतों में वृद्धि। यदि राष्ट्रीय आय में वृद्धि पूर्वोक्त कारण का परिणाम है तो यह वास्तविक वृद्धि की सूचक है क्योंकि इसके फलस्वरूप लोगों की वस्तुओं एवं सेवाओं की अधिक मात्रा उपलब्ध होती है। यदि राष्ट्रीय आय में वृद्धि उपरोक्त कारण का परिणाम है तो यह मौद्रिक रूप में राष्ट्रीय आय की वृद्धि को व्यक्त करती है। इसी कारण किसी काल सम्बन्धी राष्ट्रीय आय के आकड़ों को स्थिर कीमतों (Constant Prices) पर अवमूल्यित किया जाता है ताकि कीमतों में वृद्धि के प्रभाव को दूर किया जा सके। इस प्रकार स्थिर कीमतों पर राष्ट्रीय आय के आकड़े तुलनीय बन जाते हैं। परन्तु ये जनसंख्या प्रभाव को छुपाए रखते हैं। जनसंख्या वृद्धि के प्रभाव को दूर करने के लिए प्रतिव्यक्ति राष्ट्रीय उत्पाद या प्रति व्यक्ति आय का परिकलन किया जाता है। जहाँ स्थिर कीमतों पर शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद में वृद्धि समाज द्वारा कुल उत्पादन प्रयास की सूचक है और यह वस्तुओं और सेवाओं की वृद्धि दर को व्यक्त करती है वहाँ स्थिर कीमतों पर प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि लोगों के जीवन स्तर में परिवर्तन की सूचक है।

तालिका 1 में दिए गए आकड़ों से पता चलता है कि 30 वर्षों (1950-51 से 1980-81) की अवधि के दौरान शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद (Net National Product) (1980-81 की कीमतों पर) की वार्षिक वृद्धि-दर (Growth Rate) 3.4 प्रतिशत रही और प्रति व्यक्ति आय की वृद्धि-दर केवल 1.2 प्रतिशत थी। इसके विरुद्ध चालू कीमतों पर शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद की वार्षिक वृद्धि दर 8.9 प्रतिशत और प्रति व्यक्ति उत्पाद की वृद्धि दर 6.6 प्रतिशत थी। किन्तु चालू-कीमतों पर शुद्ध राष्ट्रीय आय की वृद्धि का अधिकतर भाग मिथ्या है क्योंकि यह कीमतों में वृद्धि के कारण मौद्रिक वृद्धि को दर्शाता है विशेषकर तीसरी योजना के बाद के काल में।

आकड़ों को तीन अवधियों में विभक्त करने से पता चलता है कि आयोजन के पहले 10 वर्षों (1950-51 से 1960-61) में शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद की वार्षिक वृद्धि-दर

3.8 प्रतिशत और प्रति व्यक्ति उत्पादन की वृद्धि दर 1.8 प्रतिशत थी। परन्तु इसके बाद अर्थव्यवस्था के निष्पादन (Performance) में गिरावट आती गयी। 1960-61 और 1970-71 के दौरान शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद की वार्षिक वृद्धि दर कम होकर 3.4 प्रतिशत और प्रति व्यक्ति उत्पाद की केवल 1.2 प्रतिशत हो गयी। इसके बाद के 10 वर्षों (1970-71 से 1980-81) में शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद की वृद्धि-दर 3.0 प्रतिशत हो गयी और प्रति व्यक्ति उत्पाद की तो केवल 0.7 प्रतिशत प्रति वर्ष हो गयी।

दूसरी पंचवर्षीय योजना ने अपने दीर्घकालीन परिप्रेक्ष्य में कल्पना की थी कि 1977 तक प्रति व्यक्ति आय को दुगुना किया जाएगा। किन्तु 30 वर्षों (1950-51 से 1980-81) के काल में प्रति व्यक्ति आय में केवल 50 प्रतिशत की वृद्धि यह संकेत देती है कि प्राथमिक दीर्घकालीन लक्ष्य के आगे, य. धी, कम थी। यह हमारे देश की आयोजन प्रक्रिया पर दुःखद टिप्पणी है। केवल 1993-94 में अर्थात् 43 वर्षों की अवधि में प्रतिव्यक्ति आय दुगुनी की जा सकी। यह एक निराशाजनक परिस्थिति है।

1980-81 से 1990-91 के दशक के दौरान वृद्धि-दर में महत्वपूर्ण उन्नति हुई। 1980-81 और 1990-91 के दौरान शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद में 5.4 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि हुई और प्रति व्यक्ति शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद में (1980-81 की कीमतों पर) 3.1 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई। यह एक स्वस्थ प्रवृत्ति है क्योंकि भारतीय अर्थव्यवस्था, प्रोफेसर राजकृष्ण की उक्ति में हिन्दू वृद्धि दर (Hindu Rate of Growth) के अवरोधक को पार कर गयी है।

1990-91 और 1995-96 के दौरान शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद (1980-81 की कीमतों पर) की औसत वार्षिक वृद्धि दर 4.9 प्रतिशत थी और प्रति व्यक्ति उत्पाद की वृद्धि दर केवल 3.4 प्रतिशत थी। 1991-92 के पश्चात् सुधार प्रक्रिया के प्रभावाधीन अर्थव्यवस्था का पुनर्स्थापन हुआ है और 1992-93 और 1993-94 में आरम्भ पुनर्स्थापन के पश्चात् 1994-95 से 1996-97 के दौरान वृद्धि-दर तेजी से बढ़ी। इसका कारण कृषि विनिर्माण, बिजली निर्माण व्यापार एवं होटल परिवहन और संचार में तीव्र वृद्धि थी। यह आशा की जाती है कि 1992-93 और 1996-97 के दौरान, सकल देशीय उत्पाद की औसत वृद्धि-दर 6.5 प्रतिशत हो जाएगी और प्रति व्यक्ति उत्पाद की वृद्धि दर 4.3 प्रतिशत तक पहुँच जाएगी। यह एक अभिनन्दनीय प्रवृत्ति है।

**2 विभिन्न योजनाओं के दौरान वार्षिक वृद्धि दरें**—पहली योजना के दौरान शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद (NNP) की औसत वार्षिक वृद्धि-दर (1970-71 की कीमतों पर) 3.8 प्रतिशत थी जो दूसरी योजना में बढ़कर 4 प्रतिशत हो



गयी। तीसरी योजना के दौरान राष्ट्रीय आय की औसत वार्षिक वृद्धि-दर एक दम गिरकर 2.2 प्रतिशत हो गयी जो केवल जनसंख्या की वृद्धि को निष्प्रभावी करने के लिए पर्याप्त ही थी। इसका संकेत इस बात से मिलता है कि तीसरी योजना के दौरान प्रति व्यक्ति आय की वृद्धि-दर शून्य थी। इसका मुख्य कारण 1965-66 का भारी सूखा था जिसके परिणामस्वरूप विकास-दर धीमी पड़ गई। इससे अगले वर्ष फिर सूखा पड़ा और साथ ही व्यापारिक प्रतिसार (Business Recession) भी व्यक्त हुआ। 1967-68 के पश्चात् अर्थव्यवस्था ने धीरे-धीरे उन्नति करनी शुरू की और विकास दर में सुधार हुआ। इस कारण वार्षिक योजनाओं में अपेक्षाकृत अधिक उन्नति हुई। अतः राष्ट्रीय आय की वृद्धि दर 1.7 प्रतिशत (1970-71 की कीमतों पर) प्रतिवर्ष हुई। चौथी योजना के दौरान राष्ट्रीय आय की औसत वार्षिक वृद्धि-दर कम होकर 3.1 प्रतिशत हो गयी और वास्तविक प्रति व्यक्ति आय की वृद्धि दर घट कर 1.1 प्रतिशत प्रतिवर्ष हो गयी।

तालिका 1 साधन लागत पर शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद एवं प्रति व्यक्ति उत्पाद

वर्ष	1980-81 की कीमतों पर		चालू कीमतों पर	
	शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद (कोटि रुपये)	प्रति व्यक्ति उत्पाद (रुपये)	शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद (कोटि रुपये)	प्रति व्यक्ति उत्पाद (रुपये)
1950-51	40 454	1 12	8 525	239
1960-61	58 602	1 35	14 160	328
1970-71	82 211	1 52	31 362	675
1980-81	110 685	1 61	111 685	1 630
1984-85	133 808	1 8	185 018	2 504
1990-91	1 86 446	2 222	418 074	4 983
1992-93	1 95 602	2 243	546 023	6 262
1993-94	2 07 345	2 337	638 979	7 196
1994-95	2 23 580	2 449	759 597	8 402
1995-96	2 39 957	3 608	881 216	9 578
1996-97*	258 446	2 761	1 008 188	10 771
<b>वार्षिक वृद्धि-दर</b>				
1950-51 से	3.8	1.8	5.2	3.2
1960-61 से	3.4	1.2	9.9	7.5
1970-71 से	3.0	0.7	11.7	9.2
1980-81 से	5.4	3.1	14.2	11.6
1990-91 से	4.9	3.4	16.4	13.3
1995-96				

\*शीघ्र अनुमान

स्रोत : 1950-51 से 1979-80 की अवधि के लिए आंकड़े (National Accounts Statistics New Series) 1950-51 to 1979-80 और बाद के काल के लिए आर्थिक समीक्षा (1997-98) से आंकड़े लिए गए हैं।

पाचवी योजना के पहले 4 वर्षों के दौरान (1974-75 से 1977-78) राष्ट्रीय आय की औसत वार्षिक वृद्धि-दर 4 प्रतिशत थी और प्रति व्यक्ति आय की वृद्धि दर केवल 2.3 प्रतिशत थी। कुल मिलाकर पाचवी योजना के दौरान अर्थव्यवस्था की प्रगति सतोषजनक समझी जा सकती है।

छठी योजना (1980-85) के दौरान भारत की राष्ट्रीय आय में 4.7 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि और प्रति व्यक्ति आय में 2.5 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

सातवीं योजना (1985-90) के दौरान भारत के शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद में 5.4 प्रतिशत की दर से वार्षिक वृद्धि हुई और प्रति व्यक्ति उत्पाद की वृद्धि दर 3.3 प्रतिशत रही। जाहिर है कि सातवीं योजना शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद में 5 प्रतिशत और प्रति व्यक्ति उत्पाद में 3 प्रतिशत के लक्ष्य को प्राप्त करने में सफल हुई। यह एक अभिनन्दनीय स्थिति है।

आठवीं योजना (1992-97) के दौरान सकल देशीय उत्पाद में 6.5 प्रतिशत की वृद्धि दर और प्रति व्यक्ति उत्पाद में 4.3 प्रतिशत की वृद्धि दर प्राप्त करने की सभावना है। यह अत्यन्त अभिनन्दनीय प्रवृत्ति है इस प्रवृत्ति को बनाए रखना होगा।

3 राष्ट्रीय आय के उद्योगवार वितरण की प्रवृत्ति-तालिका 2 में शुद्ध देशीय उत्पाद (Net domestic product) के उद्योगवार वितरण की संरचना में परिवर्तन का पता चलता है।

(i) प्राथमिक क्षेत्र में कृषि वन क्षेत्र मत्स्य क्षेत्र और खाने शामिल किए जाते हैं इसका भाग जो 1950-51 में शुद्ध देशीय उत्पाद का 55.3 प्रतिशत था कम होकर 1970-71 में 44.5 प्रतिशत हो गया और फिर ओर कम होकर 1995-96 में 26.8 प्रतिशत हो गया। कृषि द्वारा 1950-51 में सकल देशीय उत्पाद का 48.6 प्रतिशत योगदान किया गया परन्तु यह भाग 1995-96 में गिरकर 25 प्रतिशत हो गया। प्राथमिक क्षेत्र में कृषि सबसे महत्त्वपूर्ण है और कृषि उत्पादन में परिवर्तन की प्रवृत्ति ही राष्ट्रीय उत्पादन में प्राथमिक के भाग को निर्धारित करती है।

(ii) द्वितीयक क्षेत्र के दो प्रमुख अंग हैं—विनिर्माण (Manufacturing) और निर्माण (Construction)। सकल देशी उत्पाद में विनिर्माण का भाग 1950-51 में 12.5 प्रतिशत था जो 1995-96 में बढ़कर 24.2 प्रतिशत हो गया।

तालिका 2 साधन सागत पर सकल देशीय उत्पाद का वितरण

	प्रतिशत वितरण (1980-81 की कीमतों पर)		
	1950 51	1970 71	199-96
(क) प्राथमिक क्षेत्र	55.3	44.5	26.8
1 कृषि	48.6	39.7	25.0
2 वन, मत्स्य एवं खाने	5.7	4.8	1.8
(ख) द्वितीयक क्षेत्र	16.1	2.36	31.1
3 विनिर्माण	12.5	17.4	24.2
4 निर्माण	3.3	5.0	4.3
5 बिजली, गैस एवं जलसंचरण	0.3	1.2	2.6
(ग) तृतीय क्षेत्र	28.5	31.8	42.1
6 व्यापार, परिवहन आदि	11.6	14.2	20.1
7 वित्त एवं वास्तविक जायदाद	9.0	8.0	11.3
8 सामुदायिक एवं वैयक्तिक सेवाएं	8.5	9.6	10.7
कुल राउंड फिगर्स उत्पाद	100.0	100.0	100.0

(iii) तृतीय क्षेत्र में व्यापार, परिवहन गोदाम संचार, बैंकिंग बीमा, वास्तविक जायदाद और सामुदायिक एवं वैयक्तिक सेवाएं शामिल की जाती हैं। तृतीय क्षेत्र का कुल देशीय उत्पाद में भाग 1950 51 में 28.5 प्रतिशत था जो 1995 96 में बढ़कर 42.1 प्रतिशत हो गया। तृतीय क्षेत्र में तीन अंग हैं (क) परिवहन, संचार और व्यापार का भाग जो 1950 51 में 11 प्रतिशत था उन्नत होकर 1995 96 में 20.1 प्रतिशत हो गया। (ख) बैंकिंग बीमा और वास्तविक जायदाद (Real estate) अर्थात् गृह आवास और व्यापारिक सेवाओं का भाग 9.0 प्रतिशत से बढ़कर 11.3 प्रतिशत हो गया। (ग) सांख्यिक प्रशासन और प्रतिरक्षा का भाग जो 1950 51 में 2.3 प्रतिशत था बढ़कर 1995 96 में 4.9 प्रतिशत हो गया। परन्तु इसके विरुद्ध वैयक्तिक सेवाओं का भाग जो 1950 51 में 6.4 प्रतिशत था कम होकर 1995 96 में 5.8 प्रतिशत हो गया। यदि सामुदायिक एवं वैयक्तिक सेवाओं को एक साथ लिया जाये तो इनके भाग में सीमांत वृद्धि हुई और यह 1950 51 के 8.5 प्रतिशत की तुलना में बढ़कर 1995 96 में 10.7 प्रतिशत हो गया।

उद्योगवार राष्ट्रीय आय के मिश्रण के सांख्यिक पारिवर्तन योजनाओं के दौरान आर्थिक विकास की प्रक्रिया प्रारम्भ करने का परिणाम है। चौक विकास प्रक्रिया के दौरान संचित क्षेत्र में विनिर्माण का ताल विस्तार अन्तर्निहित था, इसलिए विनिर्माण का भाग राष्ट्रीय आय में प्रोन्नत होना स्वाभाविक था। किन्तु कृषि में विकास की दर अधिक नहीं रही। 1950 51 से

1990 91 के बीच कृषि के वास्तविक उत्पादन की वृद्धि दर 5.6 प्रतिशत प्रतिवर्ष थी परन्तु इसके विरुद्ध इस काल के दौरान विनिर्माण की वार्षिक वृद्धि दर 5.6 प्रतिशत थी। इसी प्रकार व्यापार, परिवहन एवं संचार की वृद्धि दर भी 5.4 प्रतिशत थी। बैंकिंग बीमा और वास्तविक जायदाद में विकास दर 4.4 प्रतिशत थी परन्तु सांख्यिक प्रशासन और प्रतिरक्षा में समग्रकाल के दौरान विकास दर 6.4 प्रतिशत प्रतिवर्ष हो रही।

आर्थिक विकास का सिद्धांत भा राष्ट्रीय उत्पाद के मिश्रण में सरचनात्मक परिवर्तन का समर्थन करता है। विकसित देशों में कुल देशीय उत्पाद (Gross Domestic Product) के वितरण में उद्योगों और सेवाओं का अंश बढ़ता है और कृषि का भाग अपेक्षाकृत कम हो जाता है। विकसित और अल्पविकसित देशों की प्रतीति आर्थिक आय में असेमिलेशन, उनको अर्थव्यवस्थाओं की संरचना में असेमिलेशन का ही प्रतिबिम्ब है। जबकि विकसित अर्थव्यवस्थाएं अपनी संरचना में अधिकतर औद्योगिकता हैं, भारत, जैसी अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाएं मुख्यतः कृषि प्रधान हैं।

जैसे औद्योगीकरण प्रगति करता है, उसके फलस्वरूप उद्योगों और सेवाओं के भाग में उन्नति होती है। भारतीय अर्थव्यवस्था कृषि-अर्थव्यवस्था से औद्योगीकृत अर्थव्यवस्था में प्रवेश करने का सक्रान्ति प्रक्रिया (Process of transition) में से गुजर रहा है। इस प्रक्रिया में राष्ट्रीय आय के मिश्रण में एक सरचनात्मक परिवर्तन होना आवश्यक है। यह सरचनात्मक परिवर्तन हो रहा है चाहे इसका गति धीमा हो।

जैसी कि विकास प्रक्रिया में प्रत्याशा रहता है भारत में भी तृतीय क्षेत्र के भाग में उन्नति अनुभव की गया। इसका मुख्य कारण परिवहन एवं संचार, बैंक तथा बीमा और प्रशासन का तेज गति से विस्तार है। तृतीय क्षेत्र के सभी अंगों का 1950 51 और 1990 91 के दौरान 4.9 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर से विकास हुआ जोकि अर्थव्यवस्था में सकल देशीय उत्पाद की समग्र आसत 4.1 प्रतिशत की वृद्धि से अधिक है। राष्ट्रीय आय का बदलता हुआ सरचना को और प्रोत्साहन देने के लिए औद्योगीकरण के प्रोग्राम को आगे मजबूत बनाना होगा। इसका अर्थ कृषि का उधेसा नहीं है बल्कि कृषि में विकास प्रक्रिया को त्वरित करने के लिए अर्थव्यवस्था का औद्योगीकरण करना है और इसके लिए कृषि पर आधारित उद्योग या कृषि को आदान (Input) उपलब्ध करने वाले उद्योगों का विकास अनिवार्य है। इस प्रकार का भारतीय अर्थव्यवस्था को अल्पविकसित से विकसित अर्थव्यवस्था में परिवर्तित करने का प्रक्रिया पूरा हो सकता है।

4 शुद्ध घरेलू उत्पादन में सरकारी क्षेत्र का भाग (चालू कीमतों पर) 1960-61 की तुलना में 10.6 प्रतिशत से बढ़कर 19.5-96 में 24.1 प्रतिशत हो गया। सरकारी क्षेत्र में यदि हमारा राज्य की आर्थिक क्रियाओं के विस्तार की सूचना है। इसका मुख्य कारण सरकारी प्रशासन एवं गैर निभागीय उद्यमों (Non departmental Enterprises) के क्षेत्र का विस्तार है। (देखिए तालिका 3)

तालिका 3 शुद्ध देशीय उत्पाद में सरकारी क्षेत्र

वर्ष	चर्चित क्षेत्रों पर प्रतिशत वितरण		
	1960-61	1979-80	1995-96
सरकारी क्षेत्र में शुद्ध उत्पाद	10.7	14.0	4.6
(i) सरकारी प्रशासन	5.5	6.8	5.5
(ii) निभागीय उद्यम	5.2	7.2	1.1
(iii) गैर निभागीय उद्यम	1.1	1.1	1.4

### भारत में राष्ट्रीय आय प्राक्कलन की सीमाएँ

#### (Limitation of National Income Estimation in India)

राष्ट्रीय आय प्राक्कलन देश की आर्थिक क्रिया तथा देश की अर्थव्यवस्था के महत्वपूर्ण क्षेत्रों की क्रिया वा शाब्दिक वर्णन करने की बजाय परिमाणमय मापदण्ड (Quantitative measure) निर्मित करता है।<sup>1</sup> इस प्रकार राष्ट्रीय आय का प्राक्कलन करते समय लाखों आर्थिक मापदण्ड (Thousands of units) का योग करना पड़ता है। इस उद्देश्य के लिए किसी समाज की परंपरा और पद्धति पर आधारित कुछ मूलभूत निर्णयों और सामाजिक कसौटियों को ध्यान में रखना पड़ता है। उदाहरणतया सेवाओं के समावेश की समस्या विवादस्पद है।

समयवश भौतिक उत्पादन प्रणाली (System of material production) है राष्ट्रियता में जिसका प्रयोग भूतपूर्व केन्द्रीय आयोजित अर्थव्यवस्थाओं (Centrally planned economies) में किया जाता था सेवाओं को दो भागों में विभक्त किया गया—भौतिक (अथवा उत्पादक) और अभौतिक (अथवा अनुत्पादक)। भौतिक या उत्पादक सेवाओं में परिवहन एवं सार और वाणिज्य (जिसमें धोक एवं पर्यटन क्रियाएँ और रेस्तराँ भी शामिल हैं) अनिवार्यतः अन्य सभी वैयक्तिक एवं अभिन्नतर सामाजिक सेवाएँ भातिव उत्पादन के क्षेत्र से

बाहर रची गयीं। परन्तु भौतिक उत्पादन प्रणाली के विरुद्ध राष्ट्रीय लेखा प्रणाली (National System of Accounts) में कोई ऐसा भेद नहीं किया गया और सभी सेवाएँ उत्पादक क्रियाएँ ही मानी गयीं। अतः राष्ट्रीय लेखा प्रणाली में सभी सेवाओं को भारतीय राष्ट्रीय आय का अंग माना गया। इसी से मिलता जुलता विवाद सरकारी प्रशासनिक सेवाओं के समावेश के सम्बन्ध में है। प्राक्कलनकर्ता के लिए यह मुश्किल सलझाना कठिन है कि सरकार के सामान्य प्रशासन का कौन सा भाग व्यापारिक फर्मों के प्रति सेवा है जो अपने उत्पादन के मूल्य में सम्मिलित करने के कारण नहीं गिना जाना चाहिए तथा कौन सा भाग व्यक्तियों और उपभोक्तियों के रूप में जनता के प्रति सेवा है जिसकी गणना नहीं जानी चाहिए। इसी प्रकार उत्पादन प्रक्रिया में क्या उपभोग है और क्या शुद्ध उत्पाद, यह विचार करते समय प्राक्कलनकर्ता समाज के निर्णय का जिनके अनुसार वैयक्तिक अथवा सामूहिक रूप में व्यक्तियों के उपभोग के लिए अथवा पूँजी संचय में योग करने के लिए उपलब्ध वस्तुएँ शुद्ध उत्पाद होती हैं अनुसरण ही करता है।

उक्त सैद्धान्तिक समस्याओं के अतिरिक्त राष्ट्रीय आय के प्राक्कलन की अनेक सीमाएँ हैं जिनकी भारत के लिए विशेष रूप में सार्थकता है। अब हम उनका विवेचन करेंगे—

1 अमुद्रिकृत (Non monetised) क्षेत्र का उत्पाद—राष्ट्रीय उत्पाद मापते समय साधारणतया य<sup>2</sup> मान लिया जाता है कि उत्पादित वस्तुओं और सेवाओं का मुद्रा से विनिमय होता है। भारत जैसे अल्पविविधित देश में जहाँ निर्वाह (Sustenance farming) की जाती है नमक का काफी भाग विप्रेष के लिए बाजार में नहीं आ पाता। इस भाग को या तो उत्पादक उपभोग के लिए रखा लेते हैं या अन्य वस्तुओं और सेवाओं के विनिमय में उसे दूसरे उत्पादकों को दे देते हैं। कृषि उत्पाद के इस अंश को उपेक्षा कर देने पर राष्ट्रीय उत्पाद में काफी कमी हो जाएगी। तात्पर्य यह है कि भारत के सम्बन्ध में एक विशेष कठिनाई अमुद्रिकृत क्षेत्र के उत्पादन का अभ्यासित मूल्य (Imputed Value) तय करने में मुद्रिकृत क्षेत्र के मूल्य में जोड़ना है।

2 छोटे उत्पादकों या घरेलू उद्योगों की आय के सम्बन्ध में सामग्री उपलब्ध न होना—भारत के सम्बन्ध में एक सीमा यह है कि यहाँ बहुत बड़ी संख्या में उत्पादक परिवार स्तर पर उत्पादन करते हैं या बहुत छोटे धनाने पर घरेलू उद्योग चलाते हैं। इन छोटे उत्पादकों में से अधिकांश

इतने अशिक्षित होते हैं कि वे या तो लेखा रखना जानते ही नहीं या नियमित लेखा रखने की आवश्यकता ही अनुभव नहीं करते। राष्ट्रीय आय समिति ने इस बारे में निम्नलिखित टिप्पणी की 'यदि वह (छोटा उत्पादक) लेखा रख भी सके तो भी भारत में उत्पादक के लिए शुद्ध उत्पाद के मूल्य की तो बात ही क्या अपने उत्पाद का सकल मूल्य (Gross Value) तय करना भी कठिन होगा लेखे के अभाव में उसकी आय और व्यय के विषय में जाना ही नहीं जा सकता, इस बारे में विश्वस्त सूचना तो प्राप्त ही नहीं की जा सकती। इसलिए उत्पादन के मूल्यांकन में विशेषतया अर्थव्यवस्था के बड़े क्षेत्रों के उत्पादन का मूल्य प्राप्त करने में जिनमें छोटे उत्पादकों या घरेलू उद्यमों का प्रभुत्व है अनिवार्यतः अनुमान का अंश लेना पड़ता है। इस बात पर बल देते हुए वी के आर वी राव लिखते हैं जितना अधिक कोई अर्थव्यवस्था निगमाय या गर निगमोय इकाइयों में संगठित हो जाएगी उतना ही अधिक गणना का क्षेत्र विस्तार हो जाएगा और इस प्रकार त्रुटि की मात्रा उतनी ही कम हो जाएगी।

घरेलू उत्पाद (Domestic Product) के आंकड़े अशा प्रत्यक्ष वर्तमान आंकड़ों (Direct Current Data) पर आधारित होते हैं और अशा सदर्भिका अनुमान (Benchmark estimates) हैं जिनको आधार बनाकर आगामी वर्षों के अनुमान तैयार किए जाते हैं। केन्द्रिय सांख्यिकी संगठन का दावा है कि 1985-86 में सकल देशीय उत्पाद का 67.7 प्रतिशत प्रत्यक्ष वर्तमान आंकड़ों पर आधारित था (अर्थात् सम्बन्धित वर्ष के लिए आंकड़े मूल स्रोत से उपलब्ध हो सके)। इसी प्रकार फसल काट प्रयोग (Crop cutting experiments) के आधार पर मूल्य वृद्धि का 85.1 प्रतिशत प्रत्यक्ष वर्तमान आंकड़ों से प्राप्त किया गया परन्तु कृषि-आपूर्ति (Agricultural inputs) में यह अनुपात 50.6 प्रतिशत था। असंगठित क्षेत्र के कुछ भागों अर्थात् व्यापार, होल वास्तविक जगदाद (Real estate) और व्यापारिक सेवाओं में सकल देशीय उत्पाद का शून्य से 7.4 प्रतिशत प्रत्यक्ष आंकड़ों के आधार पर प्राप्त किया गया। परिणामतः त्रुटि की मात्रा (Margin of error) बढ़ जाता है यदि अर्थव्यवस्था में असंगठित क्षेत्र का भाग सापेक्षतः अधिक होता है।

3 आर्थिक कार्य पद्धति में विभिन्नता का अभाव— भारत में उद्यमों के अनुसार राष्ट्रीय आय के आंकड़े सकलित करने का रीति प्रचलन है। इस प्रकार यह आवश्यक है कि

उत्पादकों को विभिन्न व्यवसाय वर्गों (Occupational categories) में रखा जाए। उदाहरणतया एक कृषि-श्रमिक व्यय का कुछ समय रेतो में कुछ उद्योग में और कुछ तागा चलाने में लगा सकता है। ऐसी स्थिति में उसकी आय को विभिन्न व्यवसायों में बांटना कठिन होगा।

4 रिपोर्ट न की जाने वाली गैर-कानूनी आय—भारत में काले धन के बारे में किए गए अध्ययन से पता चला है कि अर्थव्यवस्था का एक महत्वपूर्ण भाग छिपी हुई या काली-अर्थव्यवस्था (Black economy) के रूप में कार्य करता है और इसमें उत्पन्न होने वाली आय रिपोर्ट नहीं की जाती। हाल ही में सार्वजनिक वित्त एवं नीति के संस्थान के अनुसार काली आय 18 से 21 प्रतिशत है। प्रोफेसर सूरजभान गुप्त ने अपने अध्ययन में यह बताया कि काली आय 1987-88 में कुल देशीय उत्पाद के लगभग 51 प्रतिशत के समान है। जाहिर है कि इस सम्पत्ति तक राष्ट्रीय आय के आंकड़े अल्पानुमान हैं। यह भी सत्य है कि समय के साथ साथ काली-अर्थव्यवस्था का आकार बढ़ता ही गया और इस प्रकार इस कारण से त्रुटि की मात्रा भी बढ़ती गई है।

5 आय वितरण सम्बन्धी आंकड़ों का अभाव—राष्ट्रीय लेखा सांख्यिकी में परिवार या व्यक्ति के आय वितरण सम्बन्धी आंकड़े एकत्र नहीं किए जाते। इस उद्देश्य से पारिवारिक आय या अन्य सम्बन्धित चरों (Variables) के बारे में पछताछ करने की अपेक्षा राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण संस्था (National Sample Survey Organisation) ने उपभोक्ता व्यय के आंकड़ों का प्रयोग किया है और ये आंकड़े 1983-84 के दौरान 5 चुने हुए राज्यो और 4 महानगरो में आय उपभोग और वचत के विवरण की दृष्टि से प्रायोगिक सर्वेक्षण (Pilot Survey) द्वारा एकत्र किए गए हैं। इन सर्वेक्षणा के नमूने का आकार छोटा होने के कारण आलोचना की गयी और प्रत्यक्ष पछताछ के आधार पर यह पाया गया कि प्रायोगिक सर्वेक्षणों के आंकड़े प्रत्यक्ष जाच के आंकड़ों से 30-40 प्रतिशत कम थे। अतः इस प्रयोग को निराशाजनक मानते हुए राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण ने पारिवारिक आय वचत और उपभोग के पूर्ण प्रायोगिक सर्वेक्षण करने का सुझाव दिया है। चूँकि 1992 में ऐसे सर्वेक्षण का आयोजन किया गया परन्तु वित्तीय कठिनाई के कारण इसे कार्यान्वित नहीं किया गया। परन्तु आय वितरण सम्बन्धी आंकड़ों को एकत्र करने की सज्ज जरूरत है ताकि विकास प्रक्रिया के निम्न आय परिवारों पर प्रसार प्रभाव (Spread effect) का उचित रूप में विश्लेषण किया जा सके।

४ विश्वसनीय सांख्यिकीय जानकारी की अनुपलब्धता— यद्यपि उपर्युक्त कठिनाईयाँ सैद्धान्तिक हैं किन्तु एक अन्य प्रकार की सांख्यिकीय कठिनाई भी है। वह है विश्वसनीय सांख्यिकीय सामग्री की अनुपलब्धता। ग्रामों में आकड़े एकत्र करने वाला मुख्य व्यक्ति पटवारी या ग्राम सेवक होता है। ये दोनों ही आकड़े सकलित करने की दृष्टि से अप्रशिक्षित हैं। इसके अतिरिक्त आकड़े सकलित करना उनका मूल कार्य भी नहीं है। परिणामस्वरूप उनके द्वारा सकलित आकड़े विश्वसनीय नहीं होते। हाल ही के वर्षों में भारत सरकार ने अनेक सांख्यिकीय संस्थाएँ स्थापित की हैं।

राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण (National Sample Survey) प्रशिक्षित अन्वेषकों की सहायता से सामग्री सकलित करता है। किन्तु सामग्री सकलन में अत्यधिक व्यय होने के कारण राष्ट्रीय आय का प्राक्कलन तैयार करने में पर्याप्त और विश्वसनीय जानकारी की कमी बराबर चली आ रही है। राष्ट्रीय समिति के अनुसार भारत में राष्ट्रीय आय के क्षेत्र में सांख्यिकीय और विश्लेषणात्मक (Statistical and Analytical) दोनों प्रकार की सामग्रियों का अपेक्षाकृत अभाव निर्धनता के उस दुष्पक्ष का जो अल्पविकसित अर्थव्यवस्था का लक्षण होता है एक अंग है।<sup>5</sup>

## जनसंख्या और आर्थिक विकास

### (POPULATION AND ECONOMIC DEVELOPMENT)

#### 1 जनानिकीय सक्रमण का सिद्धान्त (The Theory of Demographic Transition)

जनानिकीय सक्रमण के सिद्धान्त में आर्थिक विकास से सम्बन्धित जन्म और मृत्यु दरों को तीन अवस्थाएँ स्वीकार की गई हैं।

##### जनानिकीय सक्रमण की प्रथम अवस्था

इस सिद्धान्त के अनुसार घटिया भोजन, अधिकचित्त सफाई व्यवस्था और प्रभावशाली डाक्टरों की सहायता के अभाव के कारण कृषि अर्थव्यवस्था की प्रथम अवस्था में मृत्यु दर ऊँची होती है। इस अवस्था में व्यापक निखरता, परिवार नियोजन (Family Planning) के तरीकों के विषय में ज्ञान के अभाव छोटी आयु में विवाह परिवार के आकार में विषय में दृढ़ सामाजिक विधवाओं और प्रथाओं तथा बच्चों के प्रति मनोभाव इत्यादि के कारण जन्म दर ऊँची होती है। इसके अतिरिक्त आदिमकालीन समाज (Primitive Society) में बड़े परिवार के आर्थिक लाभ भी होते हैं "बच्चे छोटी अवस्था से ही काम में हाथ बटाने लगते हैं और माता पिता के लिए उनके बुढ़ापे में सुरक्षा का परम्परागत स्रोत होते हैं। मृत्यु की विशेषतः शिशु मृत्यु की ऊँची दर से यह संकेत मिलता है कि अधिक बच्चे उत्पन्न करके ही उक्त सुरक्षा प्राप्त की जा सकती है।" ऐसे समाज में जनसंख्या वृद्धि दर वास्तव में अधिक ऊँची नहीं होती क्योंकि उच्च जन्म दर को उच्च मृत्यु दर संतुलित कर देती है। यह अवस्था अधिक जनवृद्धि की संभावना (High population growth potential) की अवस्था है किन्तु इसमें वास्तविक वृद्धि कम होती है।

##### जनानिकीय सक्रमण की द्वितीय अवस्था

आय के स्तर में वृद्धि के परिणामस्वरूप जनता अपने भोजन में सुधार करने के योग्य हो जाती है। आर्थिक विकास

के कारण सर्वांगीण सुधार होता है जिसमें परिवहन का सुधार भी समाविष्ट है। परिवहन के सुधार के फलस्वरूप खाद्य सभरण (Food Supply) नियमित हो जाता है। इन सब कारणों से मृत्यु दर कम हो जाती है। इस प्रकार द्वितीय अवस्था में जन्म दर ऊँची रहती है किन्तु मृत्यु दर में तीव्र गिरावट आने लगती है। इसके कारण जनसंख्या वृद्धि की गति बढ़ जाती है। मृत्यु दर में कमी के कारण प्रथम अवस्था की उच्च वृद्धि संभावना द्वितीय अवस्था में उच्च वास्तविक वृद्धि बनकर प्रकट होती है। उच्च जन्म दर और घटती हुई मृत्यु दर के कारण द्वितीय अवस्था में परिवार का औसत आकार बड़ा हो जाता है।

##### जनानिकीय सक्रमण की तृतीय अवस्था

इसके अतिरिक्त आर्थिक विकास के कारण अर्थव्यवस्था का स्वरूप कृषक (Agrarian) से परिवर्तित होकर अशत औद्योगिक हो जाता है। औद्योगीकरण में वृद्धि के परिणामस्वरूप जनसंख्या ग्रामीण क्षेत्रों से औद्योगिक और वाणिज्यिक केन्द्रों (Commercial centres) की ओर स्थानान्तरित होने लगती है। शहरी जनसंख्या में वृद्धि और "स्त्रियों के लिए घर से बाहर आर्थिक कार्यों के विकास के परिणामस्वरूप आर्थिक गतिशीलता की संभावना बढ़ जाती है जिसे छोटे परिवारों के सहारे भली भाँति प्राप्त किया जा सकता है। परिणामतः बड़े परिवार की आर्थिक लाभकारिता कम हो जाती है। आर्थिक विकास का एक लक्षण विशेष रूप से बढ़ता हुआ नगरीकरण (Urbanisation) है और ग्रामों के विपरीत नगरों में बच्चे अमूल्य निधि नहीं भार समझे जाते हैं।" उचित जीवन स्तर बनाये रखने की चेतना औद्योगिक अर्थव्यवस्था में परिवार छोटा करने का प्रेरणा देती है। इस प्रकार तृतीय अवस्था की विशेषताएँ हैं निम्न जन्म दर निम्न मृत्यु दर, छोटा परिवार और जनसंख्या वृद्धि की निम्न दर। यह जनसंख्या में कमी की अवस्था है।

इन तीनों अवस्थाओं से उच्च जन्म दर और उच्च मृत्यु-दर वाली अर्थव्यवस्था में रूपान्तर व्यक्त होता है। जब कोई अर्थव्यवस्था जनान्किकीय सक्रमण की प्रथम अवस्था से द्वितीय अवस्था में प्रवेश करती है तो घटती हुई मृत्यु दर किन्तु अपेक्षाकृत स्थिर जन्म दर के कारण उनमें असन्तुलन उत्पन्न हो जाता है। ऐतिहासिक दृष्टि से यह देखा गया है कि मृत्यु दर का नियंत्रण अपेक्षाकृत सरल है क्योंकि मृत्यु दर घटाने के उपाय बाह्यजन्त (Exogenous) होने के कारण जनता उन्हें तत्परतापूर्वक स्वीकार कर लेती है। किन्तु जन्म दर में कमी के लिए अन्तरजन्त तत्त्वों (Endogenous Factors) को परिवर्तित करना पड़ता है। इसके लिए सामाजिक मनोवृत्तियों (Social attitudes) और प्रथाओं तथा परिवार के आकार और विवाह आदि के सम्बन्ध में विश्वासों और सिद्धान्तों में परिवर्तन करना आवश्यक है। मृत्यु दर में कमी की अपेक्षा इसके लिए अधिक समय अपेक्षित होता है। परिणामतः जन्म दर में गिरावट विलम्ब से आती है। इसलिए जनान्किकीय विकास की दूसरी अवस्था को जनसंख्या विस्फोट (Population explosion) की अवस्था कहा गया है। विकासमान अर्थव्यवस्था के लिए यह अवस्था सर्वाधिक सफल होती है। इसलिए द्वितीय अवस्था में मृत्यु दर में कमी होने के कारण असन्तुलन उत्पन्न हो जाता है जिसे सुधारने के लिए सक्रमण की अवधि अपेक्षित होती है। इस प्रकार इस सिद्धान्त को जनान्किकीय सक्रमण सिद्धान्त कहा गया है। सक्रमणकाल में जनान्किकीय तत्त्वों में असामंजस्य उत्पन्न हो जाता है। नए जनान्किकीय तत्त्व उपस्थित होते हैं जो समाज का स्वरूप परिवर्तित कर देते हैं। जन्म दर और मृत्यु दर निम्न स्तर पर सन्तुलित हो जाती है जिसके परिणामस्वरूप जनसंख्या वृद्धि की दर भी कम हो जाती है। इस प्रकार किसी समाज के जनान्किकीय विकास का निर्णय परिवार के आकार और जनसंख्या में वृद्धि की दर के सम्बन्ध में जन्म और मृत्यु दर के स्तर और परिवर्तनों के रूप में किया जा सकता है।

## 2 भारत में जनसंख्या का आकार और वृद्धि-दर

आज भारत के पास विश्व के कुल भू क्षेत्र का 2.4 प्रतिशत भाग है किन्तु उसे विश्व की कुल जनसंख्या के 16 प्रतिशत का पालन पोषण करना पड़ता है। बीसवीं शताब्दी के आरम्भ पर भारत की जनसंख्या 23.6 करोड़ अनुमानित की गई और 1991 की जनसंख्या के अनुमान यह 68.3 करोड़ आती गई। 1991 तक भारत की जनसंख्या 84.4 करोड़ और 1997 में 94.8 करोड़ हो गयी। (देखिए तालिका 1)

तालिका 1 भारत में जनसंख्या की वृद्धि-दर

जनगणना वर्ष	जनसंख्या (करोड़ों में)	10 वर्षीय वृद्धि या कमी (करोड़ों में)	दशक में प्रतिशत वृद्धि या कमी
1891	23.6		
1901	23.6	0.0	0.0
1911	25.2	+1.6	+5.7
1921	25.1	0.1	-0.3
(1891-1921)		+1.5	+0.19
1931	27.9	+2.8	+11.0
1941	31.9	+4.0	+14.2
1951	36.1	+7.2	+13.3
(1921-1951)		+11.0	+1.22
1961	41.9	+7.8	+21.5
1971	54.8	+10.9	+24.8
1981	68.3	+13.5	+24.7
(1951-1981)		+32.4	+2.14
1991*	84.4	+14.1	+23.5
1997	94.8	10.4	+12.3
(1981-1991)		+23.5	+2.11
1991-1997			+1.94

भारत में जनसंख्या की वृद्धि तीन स्पष्ट अवधियों में विभक्त की जा सकती है 30 वर्षों की पहली अवधि 1891 से 1921 तक 30 वर्षों की दूसरी अवधि 1921 से 1951 तक और 47 वर्षों की तीसरी अवधि 1951 से 1997 तक।

30 वर्षों की पहली अवधि (1891 से 1921) के दौरान भारत की जनसंख्या जो 1891 में 23.6 करोड़ थी बढ़कर 1921 में 25.1 करोड़ हो गई अर्थात् इसमें केवल 1.5 करोड़ की वृद्धि हुई। इस अवधि के दौरान जनसंख्या की वार्षिक चक्रवृद्धि दर नाम मात्र थी अर्थात् 0.19 प्रतिशत। जनसंख्या की वृद्धि को रोकने के लिए अधिक जन्म दर के विरुद्ध अधिक मृत्यु दर विद्यमान थी। इस काल के दौरान जन्म दर एवं मृत्यु दर लगभग बराबर थीं। इस काल में भारत जनान्किकीय सक्रमण (Demographic transition) की प्रथम अवस्था में था।

30 वर्षों की दूसरी अवधि में भारत की जनसंख्या जो 1921 में 25.1 करोड़ थी बढ़कर 1951 में 36.1 करोड़ हो गई अर्थात् इसमें 11 करोड़ की वृद्धि हुई। जनसंख्या की चक्रवृद्धि दर (Compound growth rate) 1.22 प्रतिशत प्रति वर्ष थी जो मर्यादित ही समझी जा सकती है। जनसंख्या की वृद्धि दर में उन्नति का मुख्य कारण मृत्यु दर का 49 प्रति हजार से गिरकर 27 प्रति हजार हो जाना था। मृत्यु दर

में कमी का मुख्य कारण व्यापक महामारियों अर्थात् प्लेग चेचक हैजा आदि पर नियंत्रण था जो बड़े पैमाने पर मौतों का कारण बनती थीं। इस काल में भारत ने जनैकिकीय सक्रमण की दूसरी अवस्था में प्रवेश करना आरम्भ कर दिया था।

30 वर्षों की तीसरी अवस्था (1951 से 1981) के दौरान भारत की जनसंख्या जो 1951 में 361 करोड़ थी बढ़कर 1981 में 68.3 करोड़ हो गई। दूसरे शब्दों में इन तीस वर्षों की अवधि में जनसंख्या में 32.2 करोड़ की वृद्धि का रिकार्ड कायम हो गया। इस अवधि में जनसंख्या चक्र वृद्धि दर 2.14 प्रतिशत प्रतिवर्ष थी जोकि पिछली अवस्था से लगभग दुगुनी थी। आयोजन के प्रारंभ के साथ, हस्तशिल्प और चिकित्सा सुविधाओं का बड़े पैमाने पर विस्तार किया गया और मृत्यु दर नियंत्रण के उपायों ने मृत्यु दर को और तेजी से कम किया और यह 15 प्रति हजार हो गयी परन्तु जन्म दर बड़ी सुस्ती से 40 से 36 प्रति हजार हो कम हुई। परिणामतः इस अवधि में जनसंख्या विस्फोट (Population explosion) हुआ। 1981 और 1991 के दौरान भारत की जनसंख्या की वृद्धि दर 2.11 प्रतिशत प्रति वर्ष रही और भारत की जनसंख्या बढ़कर 84.4 करोड़ हो गई। 1991-97 के दौरान जनसंख्या की वृद्धि दर कम होकर 1.9 प्रतिशत हो गयी।

भारत में जनसंख्या वृद्धि की तीव्र गति की व्याख्या जन्म और मृत्यु की दर के परिवर्तन के आधार पर की जा सकती है। भारत में जन्म दर और मृत्यु दर निम्नलिखित रही है—

तालिका 2 भारत में औसत जन्म व मृत्यु दर

अवधि	जन्म दर (प्रति हजार)	मृत्यु दर (प्रति हजार)
1901-1911	48.1	42.6
1911-1921	49.2	48.6
1921-1931	46.4	36.3
1931-1941	45	31.2
1941-1951	39.9	27.4
1951-1961	40.0	18.0
1961-1971	41.2	19.2
1971-1980	37	15.0
1983-1986	3.6	11.1
1996	27.4	8.9

तालिका 2 से स्पष्ट हो जाता है कि 1921 से पूर्व भारत में विद्यमान जन्म और मृत्यु की ऊँची दर के कारण जनसंख्या वृद्धि निरपेक्ष थी। 1901-1921 के बीच जन्म दर 46 और 49 के बीच तथा मृत्यु दर 42 और 49 के बीच घटती बढ़ती रही। तदनुसार जनसंख्या वृद्धि बहुत कम या

नगण्य रही। किन्तु 1921 के पश्चात् मृत्यु दर में स्पष्ट गिरावट हुई। 1911-21 में मृत्यु दर के विपरीत जन्म दर में बहुत थोड़ी कमी हुई है। परिणामतः समय के साथ साथ उच्च जन्म दर और गिरती हुई मृत्यु दर के बीच अन्तर बढ़ गया जो उच्च जीवित शेष दर (High Survival Rate) के रूप में प्रकट हुआ। इस प्रकार जनसंख्या वृद्धि का ऊँची दर की व्याख्या जन्म का निम्नतर उच्च दर किन्तु मृत्यु की अपेक्षाकृत तेजी से गिरती हुई दर के आधार पर की जा सकती है। चूँकि मृत्यु दर उन्नत सफाई व्यवस्था सार्वजनिक स्वास्थ्य उपायों और दम्पत्युत्पादन हैजा प्लेग जैसी महामारियों के नियंत्रण आदि बाह्यजगत तत्त्वों (Exogenous factors) पर निर्भर रहती है अतः इसका नियंत्रण अपेक्षाकृत सरलता से किया जा सकता है किन्तु इसकी तुलना में जन्म दर अन्तरजगत तत्त्वों (Endogenous factors) पर, यथा विवाह विधायक दृष्टिकोण परिवार का आकार, गर्भनिरोधकों का प्रयोग नसती में सन्तान और यौन सम्बन्धों आदि पर निर्भर करती है। अतः परिवार नियोजन कठिन समस्या है तथा जन्म दर में कमी के लिए दीर्घ अवधि और निरन्तर प्रयत्न की आवश्यकता होती है।

1921 से पूर्व भारत जनैकिकीय सक्रमण (Demographic Transition) की प्रथम अवस्था में था किन्तु 1921 के पश्चात् भारत जनैकिकीय सक्रमण की दूसरी अवस्था में प्रवेश कर चुका है। इस अवस्था में जनसंख्या की उच्च वृद्धि की सभावना वास्तविक वृद्धि के रूप में प्रकट हो रही है। यह आशा की जा रही है कि थोड़े समय के पश्चात् भारत जनैकिकीय सक्रमण की तीसरी अवस्था में प्रवेश कर जाएगा।

राज्यों से सम्बन्धित जन्म तथा मृत्यु दर सम्बन्धी आँकड़ों से पता चलता है कि केरल तमिलनाडु, आंध्र प्रदेश पश्चिमी बंगाल हिमाचल प्रदेश, कर्नाटक हरियाणा महाराष्ट्र, गुजरात और असम में जन्म दर 30 प्रति हजार से कम हो चुकी है। इस प्रकार से ये राज्य जनैकिकीय सक्रमण की तृतीय अवस्था में प्रवेश कर गए हैं। इसके विरुद्ध, उत्तर प्रदेश, राजस्थान बिहार और मध्य प्रदेश में जन्म दर 31-34 प्रति हजार के उच्च स्तर पर कायम है। ये राज्य जनैकिकीय सक्रमण की द्वितीय अवस्था में हैं परन्तु इनमें भारत की कुल जनसंख्या का 44 प्रतिशत निवास करता है। जब तक इन राज्यों में परिवार नियोजन कार्यक्रमों का प्रभाव व्यक्त नहीं होगा, तब तक समग्र भारत जनैकिकीय सक्रमण की तृतीय अवस्था में प्रवेश नहीं कर सकता।

### जन्म दर (Birth Rate)

जननसमता (Fertility) तीन कारणों पर निर्भर करती है (1) स्त्रियों की विवाह की आयु, (2) जननसमता की अवधि और (3) परिवार में वृद्धि की गति।



भारत में पुरुषों और स्त्रियों दोनों की विवाह आयु कम है। चाहे यह कहा जा सकता है कि 1991 और 1971 के बीच इसमें धीरे-धीरे वृद्धि हो रही है। 1929 में बाल विवाह प्रतिबन्ध अधिनियम (Child Marriage Restraint Act) जो साधारणतः शरारत कानून के नाम से प्रसिद्ध है, के पास हो जाने के कारण बाल विवाह की संख्या में कमी हुई। इसका परिणाम यह हुआ कि जहाँ 1891-1901 के दौरान 14 वर्ष से कम आयु वाली 27 प्रतिशत लड़कियों का विवाह हो चुका था वहाँ 1951-61 के दशक में यह अनुपात 20 प्रतिशत रह गया। भारत में स्त्रियों की विवाह की औसत आयु 1921 में 13.7 वर्ष थी जो 1991 में बढ़कर 18.3 वर्ष हो गयी। पुरुषों के सम्बन्ध में यह 1922 में 20.7 वर्ष थी जो 1994 में बढ़कर 23.3 वर्ष हो गई। यह एक सर्वविदित तथ्य है कि विवाह आयु में वृद्धि जननक्षमता को कम करती है जिसके परिणामस्वरूप जन्म दर में कमी होती है। ईसाइयों में विवाह की औसत आयु सबसे अधिक है और उसके क्रमशः बाद हैं सिख, मुसलमान और हिन्दू। हिन्दुओं में अनुसूचित जातियों एवं पिछड़ी जातियों की स्त्रियों में औसत विवाह आयु सबसे कम है। इसके बाद क्रमशः ब्राह्मण, क्षत्रिय और वैश्य आते हैं। जनगणना विश्लेषण से पता चला है कि शहरी क्षेत्रों में ग्राम क्षेत्रों की तुलना में औसत विवाह आयु 2-3 वर्ष अधिक है। औसत विवाह आयु में वृद्धि के परिणामस्वरूप 1988 और 1993 के दौरान सामान्य जननदर (General Fertility rate) 171 प्रति हजार से कम होकर 154 हो गयी। परन्तु अभी भी 15, 19, 20, 24 और 25-29 आयु वर्गों में जननदर काफी अधिक है और इसमें प्रभावी रूप से कमी लाने की सख्त जरूरत है ताकि सामान्य जननदर और अधिक घटाई जा सके।

तालिका 3 चुने हुए देशों में विवाह की औसत आयु

देश	पुरुष	स्त्री
नार्वे	28.0	24.4
पूर्वी जर्मनी	27.4	24.7
फ्रांस	26.0	22.6
जापान	25.8	23.0
भारत	(1921) 20.7	13.7
	(1971) 22.2	17.2
	(1994) 23.3	19.4

जननक्षमता का माता के शिक्षा स्तर के साथ गहरा सम्बन्ध है। राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण (National Sample Survey) के अध्ययनों से पता चलता है कि अशिक्षित या

प्राथमिक शिक्षा प्राप्त स्त्रियों के औसत 6.6 जीवित बच्चे होते हैं जबकि मिडिल गैटिक और विश्वविद्यालय स्तर की शिक्षा प्राप्त स्त्रियाँ क्रमशः औसत रूप में 5.0, 4.9 और 2.0 बच्चों को जन्म देती हैं।

केरल राज्य जनकिकीय संक्रमण की तृतीय अवस्था में प्रवेश कर गया है। 1993 में केरल में जन्म दर के 17.3 प्रति हजार के निम्न स्तर पर पहुँच गयी है। इस सम्बन्ध में टी.एन. कृष्णन लिखते हैं— केरल में जन्म दर में गिरावट की व्याख्या विवाह दरों में परिवर्तन लगातार और तेज़ी से बढ़ती हुई स्त्री शिक्षा की ऊँची दरों के परिणामस्वरूप विवाह की प्रभावों आयु में वृद्धि के रूप में की जा सकती है।

### मृत्यु दर (Death Rate)

19वीं शताब्दी के प्रारंभ में विश्व के उन्नत देशों में मृत्यु दर 35-40 हजार के बीच थी। यह अब कम होकर 1996 में 8.9 प्रति हजार हो गई है। मृत्यु दर में तोड़ कमी अच्छे भोजन, पीने के स्वच्छ पानी, उन्नत चिकित्सा सुविधाओं, अच्छी सफाई और भयानक महामारियों और अन्य बीमारियों के नियंत्रण का परिणाम है।

1891-1901 और 1911-21 के दशकों के दौरान जनसंख्या की वृद्धि बहुत ही कम रही। इसके मुख्य कारण व्यापक अकाल एवं 1918 के इनफ्लुएंजा के प्रभावाधीन 10 लाख व्यक्तियों की मृत्यु थी। इस वर्ष के दौरान मृत्यु दर 63 प्रति हजार के आश्चर्यजनक स्तर पर पहुँच गई जबकि यह इससे पहले और बाद के वर्ष में 33 और 36 प्रति हजार थी।

मृत्यु दर को कम करने वाला एवं और महत्वपूर्ण कारण शिशु मृत्यु दर में कमी है। जबकि 1916-18 में शिशु मृत्यु दर 218 प्रति हजार थी यह 1970 में शहरी क्षेत्रों के लिए 90 प्रति हजार और ग्रामीण क्षेत्रों के लिए 130 प्रति हजार हो गयी। समग्र देश के लिए यह 1978 तक कम होकर 175 और फिर कम होकर 1996 में 72 हो गयी। शिशु मृत्यु दर के मुख्य कारण हैं—अपत्यात भोजन निमोनिया, दस्त, संक्रामक और परजीवी रोग (Infectious and parasitic diseases)। बार-बार और शीघ्रतापूर्वक गर्भ ठहरने के फलस्वरूप शिशु मृत्यु दर में वृद्धि हो जाती है। इन सभी कारणों को दूर करने के उपाय किए जा रहे हैं।

इसके अतिरिक्त प्रजनन काल के दौरान स्त्रियों में अधिक मृत्यु दर पायी जाती है। 15-45 वर्ष की स्त्रियों के लिए यह 300-400 प्रति हजार है। निर्धनता के कारण जन्मपूर्व (Prenatal) और जन्मोपरान्त काल में अपर्याप्त सावधानी और चिकित्सा सुविधाओं का अभाव इसके लिए उत्तरदायी है। भोजन चिकित्सालय और प्रसूति सुविधाओं (Midwifery facilities) में उन्नति के साथ यह आशा की जा सकती है

कि शायद मृत्यु-दर एवं सामान्य मृत्यु-दर में ओर भी कमी व्यक्त होगी।

इसके अतिरिक्त, मलेरिया अन्य कई प्रकार के ज्वर, हेजा, चेचक, प्लेग, दस्त, पेचिसा और श्वास सम्बन्धी बीमारिया भी मृत्यु दर को बढ़ाती हैं। इनमें से मलेरिया चेचक प्लेग और हेजा को लगभग समाप्त ही कर दिया गया है। आशा की जाती है कि मृत्यु दर जीवन-स्तर में उन्नति और चिकित्सा-सुविधाओं के विकास के कारण ओर भी कम हो जाएगी।

अतः पिछले 50 वर्षों में जन्म दर और मृत्यु दर दोनों ही कम हुई हैं परन्तु मृत्यु दर अधिक तेजी से गिरी है। मृत्यु-दर अब बहुत ही नीचे स्तर पर पहुँच गया है और चाहे स्वास्थ्य सुविधाएँ कितनी भी उन्नत क्यों न कर ली जाए, यह 7-8 हजार के नीचे नहीं गिर सकती। अतः भारत की जनसंख्या का गाँबी बिकास जन्म दर के गाँबी स्तर पर निर्भर करेगा।

### 3. जनसंख्या का घनत्व (Density of Population)

जनसंख्या के घनत्व का अर्थ किसी देश में रहने वाले व्यक्तियों की प्रति वर्ग किलोमीटर औसत संख्या से है। 1991 की जनगणना के अनुसार भारत का औसत जनघनत्व 267 व्यक्ति प्रतिवर्ग किलोमीटर है। परन्तु यह जनसंख्या असमान रूप से बँटी हुई है। 1961 की जनगणना के अनुसार भारत का औसत जनघनत्व 142 व्यक्ति प्रति वर्ग कि.मी. था किन्तु 1971 में यह बढ़कर 177 और 1981 में यह 216 हो गया। 1991 में भारत में जनघनत्व ओर बढ़कर 267 हो गया। दूसरे शब्दों में भारत में मनुष्य भूमि अनुपात (Man land ratio) निम्नतर बढ़ता जा रहा है।

तालिका 4 में भारत के विभिन्न राज्यों में जनघनत्व में पाए जाने वाले अन्तर दिए गए हैं। केरल पश्चिमी बंगाल बिहार, तमिलनाडु और उत्तर प्रदेश अधिक जनघनत्व वाले राज्य हैं परन्तु मध्य प्रदेश राजस्थान हिमाचल प्रदेश और नागालैण्ड ऐसे राज्य हैं जिनमें जनघनत्व कम है।

भारत का जनसंख्या के घनत्व की तुलना कुछ अन्य देशों से करने से पता चलता है कि न तो भारत उन देशों में से है जिनमें मनुष्य भूमि अनुपात अधिक है और न ही भारत उन देशों की श्रेणी में है जिनमें मनुष्य भूमि अनुपात कम है। भारत की स्थिति न तो जापान इंग्लैंड और इटली जितनी बुरी है और न ही संयुक्त राज्य अमेरिका और रूस जितनी अच्छी। जनघनत्व के आधार पर भारत का स्थान मध्य जनघनत्व वाले देशों में है।

तालिका 4 1991 की जनगणना के अनुसार भारत की जनसंख्या का घनत्व

जनसंख्या : लाखों में, जनघनत्व व्यक्ति प्रति वर्ग किलोमीटर

राज्य	जनसंख्या	जनघनत्व
जनघनत्व	91	6319
चण्डीगढ़	6	5620
केरल	290	747
पश्चिमी बंगाल	680	766
बिहार	863	497
तमिलनाडु	356	478
उत्तर प्रदेश	1,388	471
पंजाब	202	401
हरियाणा	163	369
असम	223	284
महाराष्ट्र	787	256
अंध्र प्रदेश	663	241
कर्नाटक	448	234
उड़ीसा	315	202
गुजरात	412	210
मध्य प्रदेश	661	149
राजस्थान	439	128
हिमाचल प्रदेश	51	92
जम्मू व कश्मीर	77	■
भारत	8,439	267

जनघनत्व किसी देश की अपने अतिरिक्त व्यक्तियों का पालन पोषण करने की क्षमता का उचित सूचक नहीं है। कोई देश कितने लोगों का पालन पोषण कर सकता है यह इस बात पर निर्भर करता है कि उसके पास प्राकृतिक संसाधन कितने हैं और उनका उपयोग करने के लिए किस सीमा तक उन्नत तकनीक का प्रयोग होता है। दूसरे शब्दों में प्राकृतिक संसाधनों की उपलब्धि और औद्योगीकरण की मात्रा के आधार पर यह निर्धारित किया जा सकता है कि किस सीमा तक जनसंख्या के उच्च घनत्व का निर्वाह संभव है। उदाहरणतया जापान में जनसंख्या का घनत्व भारत की तुलना में लगभग दुगुना है किन्तु जापान अपेक्षाकृत अधिक जनसंख्या का उच्चतर जीवन स्तर पर पालन-पोषण करता है। इसका प्रधान कारण यह है कि जापान का औद्योगीकरण हो चुका है जबकि भारत की 68 प्रतिशत जनसंख्या कृषि पर निर्भर है। संयुक्त राज्य अमेरिका में जीवन स्तर का बहुत ऊँचा होना आर्थिक रूप से अत्यन्त अनुकूल मनुष्य-भूमि अनुपात और प्राकृतिक साधनों की उपलब्धि पर निर्भर है। इसके अतिरिक्त आर्थिक विकास की उच्च अवस्था प्राप्त करने के कारण भी अमेरिका में उच्च जीवन-स्तर संभव हुआ है। संक्षेप में जनसंख्या का घनत्व न तो किसी देश की निर्धनता का सूचक है और न ही सम्पन्नता का।

#### 4 नगरीकरण और भारत का आर्थिक विकास (Urbanisation and Economic Growth in India)

यह एक सर्वमान्य सत्य है कि आर्थिक विकास का सम्बन्ध नगरीकरण के विकास के साथ होता है। कुछ लेखक तो यहां तक कहते हैं कि ग्रामीण क्षेत्रों में जनसंख्या का नगरीय क्षेत्रों में परिवर्तन आर्थिक विकास की दृष्टि कसौटी है। 20वीं शताब्दी के पूर्वार्द्ध में भारत आर्थिक गतिरोध (Economic Stagnation) के काल से गुजरा। परिणामतः नगरीकरण की मात्रा सीमित हो रही। नगर जनसंख्या जो 1911 में कुल जनसंख्या का 11 प्रतिशत थी बहुत धीमे धीमे बढ़ते हुए 1941 में 14 प्रतिशत हो गई। 1951 की जनगणना में नगर क्षेत्र की उदार परिभाषा अपनाने के कारण नगर जनसंख्या कुल जनसंख्या का 17.3 प्रतिशत हो गई। अतः इसमें वृद्धि का बहुत बड़ा भाग सांख्यिकीय था न कि वास्तविक। 1961 की जनगणना में नगर क्षेत्र की थोड़ी सख्त परिभाषा करने के कारण नगर जनसंख्या में बहुत थोड़ी वृद्धि हुई और यह 18 प्रतिशत हो गयी। 1981 की जनगणना में भी नगर क्षेत्र 1971 वाली परिभाषा अपनायी गयी।

'नगर क्षेत्र' की निम्नलिखित परिभाषा स्वीकार की गई (क) सभी स्थान जहां नगरपालिका नगर निगम छावनी या अनुसूचित नगर क्षेत्र हैं (ख) सभी अन्य स्थान जो निम्नलिखित कसौटियों पर पूरे उतरते हैं—(i) 5000 की निम्नतम जनसंख्या (ii) पुरुष कार्यकारी जनसंख्या (Male Working Population) का कम से कम 75 प्रतिशत और कृषि व्यवसायों (Non-agricultural Occupations) में कार्यरत होना और (iii) कम से कम 400 प्रति वर्ग किलोमीटर का जनघनत्व होना।

चाहे पहली जनगणनाओं में नगर क्षेत्र की दी गई परिभाषाओं की तुलना में 1971 की जनगणना की परिभाषा काफी परिदृढ़ थी परन्तु अन्य देशों में नगर क्षेत्र की दी गई परिभाषा में यह अभी भी तुलनीय नहीं है। उदाहरणार्थ जापान में कोई भी स्थान जिसकी जनसंख्या 30,000 या इससे अधिक हो नगर माना जाता है। इसके बावजूद 1981 में भारत में नगर जनसंख्या कुल जनसंख्या के 23.3 प्रतिशत के समान थी जोकि 1971 की नगर जनसंख्या से थोड़ा ही अधिक है।

यह भी सत्य है कि चाहे औद्योगीकरण की क्रिया द्वितीय योजना में प्रारंभ की गई परन्तु नगर क्षेत्रों में जनसंख्या परिवर्तन की दृष्टि से 1961 तक इसका प्रभाव नाममात्र ही रहा। चाहे दूसरी और तीसरी योजना से औद्योगीकरण का

महान् प्रोग्राम लागू करने का निर्णय किया गया परन्तु इन योजनाओं में भारी और मूल उद्योगों के विकास पर बल दिया गया। इन उद्योगों की रोजगार क्षमता (Employment Potential) सीमित होने के कारण इनके विकास से फलस्वरूप श्रमशक्ति ग्रामों से नगरों में इस तद तक जन्म न हो सकी कि इसका अर्थव्यवस्था पर प्रभाव सुलभ हो जाए। अतः यह कहा जा सकता है कि चाहे औद्योगीकरण की क्रिया प्रारंभ हो गई परन्तु 1961-71 के दशक में यह गमता प्राप्त न कर पाई। परिणामतः औद्योगीकरण की प्रगति महत्वपूर्ण रूप में नहीं हुई। इसके अतिरिक्त 1971 की जनगणना में नगर क्षेत्र की अधिक सख्त परिभाषा करने के कारण जो थोड़ा बहुत नगरीकरण हुआ भी था वह भी दब गया।

परम रूप में नगर जनसंख्या 1901 में 256 लाख से बढ़कर 1991 में 2172 लाख हो गई अतः इसमें 9.5 गुना वृद्धि हुई। सापेक्ष रूप में ग्राम जनसंख्या अनुपात (Rural urban population ratio) जो 1901 में 8.1 : 1 था कम होकर 1991 में 2.9 : 1 हो गया (देखिए तालिका 5)।

तालिका 5 का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने से पता चलता है कि नगरीय जनसंख्या जो 1901 में 256 लाख थी बढ़कर 1951 में 624 लाख हो गयी अर्थात् इन 50 वर्षों में इसमें 368 लाख की वृद्धि हुई परन्तु इसके बाद के तीन दशकों अर्थात् 1951-91 के दौरान नगर जनसंख्या में 971 लाख की वृद्धि हुई। इससे जाहिर है कि औद्योगीकरण के प्रोग्रामों का प्रभाव नगर क्षेत्रों में जनसंख्या समीप पर अवश्य पड़ा चाहे यह बहुत अधिक व्यापक न हो सका। केवल पिछले दशक (1981-1991) के दौरान नगरीय जनसंख्या में 577 लाख की वृद्धि हुई जिससे नगरीकरण की बढ़ती हुई प्रवृत्ति का संकेत मिलता है। कुल रूप में नगरी जनसंख्या 1991 में 2172 लाख हो गयी अर्थात् कुल जनसंख्या का 25.7 प्रतिशत।

#### तालिका 5 नगर और ग्राम जनसंख्या की सापेक्ष वृद्धि

वर्ष	जनसंख्या लाखों में		कुल जनसंख्या का प्रतिशत		नगर/ग्राम जनसंख्या
	ग्रामीण	नगरीय	ग्रामीण	नगरीय	
1901	2073	256	89.0	11.0	1 : 8.1
1951	2987	624	87.7	12.3	1 : 4.7
1961	3063	789	82.0	18.0	1 : 4.5
1971	4319	1091	80.1	19.9	1 : 3.7
1981*	5257	1595	76.7	23.3	1 : 3.3
1991*	6,271	2172	74.3	25.7	1 : 2.8

नोट \*यहाँ जम्मू तथा कश्मीर और असम के आँकड़े शामिल नहीं किए गए।

स्रोत *46 of India 1991*

1. यदि इसमें जम्मू तथा कश्मीर और असम के आँकड़े 1971 की जनसंख्या के आधार पर अनुमान लगाकर जोड़ दिए जाएँ तो नगर जनसंख्या का कुल आँकड़ा में अनुपात 1:2.2 प्रतिशत बैठता है।

भारत में नगरीकरण की कुछ चुने हुए देशों के साथ तुलना

भारत में नगरीकरण की तुलना यदि विश्व के विकसित देशों के साथ की जाए तो इससे पता चलता है कि भारत उच्च आय वाले देशों से अभा बहुत पीछे है। 1990 में कुछ जनसंख्या में नगरीय जनसंख्या का अनुपात यू.एस.ए. में 75 प्रतिशत जपान में 77 प्रतिशत और यू.के. में 89 प्रतिशत था। इसकी तुलना में 1991 में भारत का 26 प्रतिशत अनुपात बहुत ही नाबालग प्रतीत होता है। जाहिर है कि रोजगार प्रोग्राम इस प्रकार से आयोजित किए जाने चाहिए कि इनसे जनसंख्या नगर क्षेत्रों की ओर आकर्षित हो। आर्थिक विकास के छिछाव के प्रभावों से ही नगरीकरण के सम्बन्ध में इच्छित परिणाम प्राप्त किए जा सकते हैं।

### भारत में नगरीकरण की प्रवृत्ति (1901-91)

तालिका 6 का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने से पता चलता है कि 1 साढ़ से अधिक जनसंख्या वाले प्रथम श्रेणी के नगरो में नगरीय जनसंख्या का अनुपात जो 1901 में 25.7 प्रतिशत था बढ़कर 1991 में 65.2 प्रतिशत हो गया। स्पष्टतः नगर जनसंख्या की प्रवृत्ति बड़े नगरो में सकेन्द्रित होने की है। द्वितीय और तृतीय श्रेणी के नगरो में नगर जनसंख्या का सामेक्ष अनुपात लगभग स्थिर ही रहा अर्थात् 1901-91 के दौरान यह लगभग 25-28 प्रतिशत था। परन्तु इसकी तुलना में चतुर्थ पंचम और षष्ठ श्रेणी के नगरो में जनसंख्या के सामेक्ष अनुपात में घाट कम हो गई और यह 1901 की तुलना में 47.2 प्रतिशत से कम होकर 1991 में केवल 10.7 प्रतिशत हो गया।

तालिका 6 नगरो का आकार श्रेणियों के आधार पर जनसंख्या का प्रतिशत वितरण

वर्ष	प्रथम	द्वितीय	तृतीय	चतुर्थ	पंचम	षष्ठ
100 000+	50 000	20 000	10 000	5 000	5 000	
	1 00 000	49 999	19 999	9 999	से कम	
1901	25.7	11.3	15.8	20.9	20.1	6.2
1951	44.6	10.0	15.7	13.6	13.0	3.1
1961	51.4	11.0	16.9	12.8	6.9	0.8
1971	57.2	10.9	16.0	10.9	4.5	0.4
1981	60.4	11.6	14.3	9.5	3.6	0.5
1991	65.2	10.9	13.2	7.8	2.6	0.3

स्रोत: Census of India 1991

प्रथम श्रेणी के नगर, प्रशासनिक और सामान्य आर्थिक क्रिया के केन्द्र हैं। उद्योग परिवहन, व्यापार और बुनियादी प्रशासनिक एवं उदार सेवाएँ भी इन्हीं में केन्द्रित हैं। नगर जनसंख्या का इस आकार-श्रेणी (Size class) के नगरो

में सकेन्द्रण का बुरा कारण है। इसके अतिरिक्त द्वितीय श्रेणी का उच्चतम सीमा पर पहुँचे नगर प्रथम श्रेणी में प्रवेश कर जाते हैं। इसका प्रमाण यह है कि जहाँ 1951 में 74 नगर प्रथम श्रेणी में थे वहाँ उनका संख्या बढ़कर 1991 में 296 (लगभग तीन गुना) हो गयी। परिणामतः प्रथम श्रेणी के नगरो में जहाँ 1951 में 27.5 लाख व्यक्ति रहते थे वहाँ 1991 में इनकी संख्या 1388 लाख हो गयी अर्थात् इसमें 405 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

द्वितीय और तृतीय श्रेणी के नगर सक्रान्ति की अवस्था में हैं। इनकी संख्या और इनमें रहने वाली जनसंख्या में वृद्धि हुई है। द्वितीय श्रेणी के नगरो की संख्या जो 1951 में 91 थी बढ़कर 1991 में 341 हो गयी और इनमें कुल जनसंख्या लगभग 61 लाख से बढ़कर 233 लाख हो गयी अर्थात् इनमें चार गुना वृद्धि हुई। तृतीय श्रेणी के नगरो की संख्या जो 1951 में 330 थी बढ़कर 1991 में 927 हो गयी और 1951-91 के दौरान इनका कुल जनसंख्या 97 लाख से बढ़कर 281 लाख हो गयी अर्थात् इसमें 190 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

चतुर्थ पंचम और षष्ठ श्रेणी के नगरो में नगर जनसंख्या के अनुपात में अधोप्रवृत्ति विद्यमान हुई, चाहे कुल रूप में इनकी जनसंख्या में वृद्धि हुई। चतुर्थ श्रेणी के नगरो की संख्या 1951 में 168 से बढ़कर 1991 में 1135 हो गया और उनकी कुल जनसंख्या 84 लाख से बढ़कर 165 लाख हो गया केवल 96 प्रतिशत की वृद्धि। इसके विरुद्ध, पंचम श्रेणी के नगरो का संख्या जो 1951 में 124 थी गिरकर 1991 में 725 हो गया और 1951-91 के दौरान इनकी कुल जनसंख्या 80 लाख से कम होकर 55 लाख रह गया। लगभग तालिका 7 विभिन्न जनगणनाओं में नगरो की संख्या और जनसंख्या

नगर श्रेणी						
वर्ष	प्रथम	द्वितीय	तृतीय	चतुर्थ	पंचम	षष्ठ
नगरीय संख्या						
1951	74	91	327	608	1174	569
1961	102	129	437	719	711	172
1971	148	173	558	827	673	147
1981	216	270	738	1053	719	279
1991	296	341	927	1135	725	185
कुल नगर जनसंख्या (लाखों में)						
1951	275	61	9	84	80	19
1961	399	87	13	99	53	6
1971	617	117	171	117	48	5
1981	945	187	2	149	56	3
1991	1388	213	251	165	55	6

30 प्रतिशत की गिरावट। इसी प्रकार, षष्ठ श्रेणी के नगरो की संख्या 1951 में 1569 से गिरकर केवल 185 रह गयी और 1951-91 के दौरान इस श्रेणी के नगरो की कुल जनसंख्या 19 लाख से तीव्र रूप में गिरकर केवल 6 लाख रह गयी। (देखिए तालिका 7)

### 10 लाख से अधिक आबादी वाले महानगर

जबकि 1991 की जनगणना में 10 लाख से अधिक जनसंख्या वाले 12 शहर थे और इनकी कुल जनसंख्या 421 लाख थी वहा 1991 की जनगणना से पता चलता है कि ऐसे 23 बड़े शहर हैं और इनकी कुल जनसंख्या 707 लाख हो गयी है। इन 23 बड़े शहरो की जनसंख्या कुल नगरीय जनसंख्या के लगभग 33 प्रतिशत के बराबर है। विशाल बम्बई का पहला स्थान है और इसकी जनसंख्या 126 लाख हो गयी है इसके बाद कलकत्ता का नम्बर है (109 लाख जनसंख्या)। दिल्ली की जनसंख्या जो 1991 में 57 लाख थी एकदम 1991 में 94 लाख हो गयी है अर्थात् इसमें दशक के दौरान 46.2 प्रतिशत की वृद्धि हुई है। 1991-91 के दशक के दौरान 23 बड़े शहरो की जनसंख्या में लगभग 64 प्रतिशत की वृद्धि हुई है। जनसंख्या की सबसे अधिक वृद्धि दर हैदराबाद (67%) में व्यक्त हुई इसके बाद है लखनऊ (63%) जयपुर (49%) पूणे (47.4%) और दिल्ली (46.2%)

तालिका 9 10 लाख से अधिक जनसंख्या वाले महानगरो की जनसंख्या

	1991 में जनसंख्या (लाख व्यक्ति)	1981 में जनसंख्या (लाख व्यक्ति)
विशाल बम्बई	126	82
कलकत्ता	109	92
दिल्ली	84	57
मद्रास	54	43
हैदराबाद	43	29
बंगलौर	41	25
अहमदाबाद	33	25
पूणे	29	17
कानपुर	21	17
नागपुर	17	13
लखनऊ	16	10
जयपुर	15	10

महानगरो (Mega cities) अर्थात् 10 लाख से अधिक आबादी वाले इन नगरो की सूची के अतिरिक्त जो अन्य नगर इसमें प्रवेश कर गए हैं वे हैं सूरत, कोची कोयम्बटोर

बदोदा इन्दौर पटना मद्राई भीपाल विशाखापत्तनम वाराणसी और लुधियाना।

### नगरीकरण और भारत में औद्योगीकरण का स्वरूप

पश्चिम में औद्योगिक क्रांति के प्रभावस्वरूप नगरो की संख्या में वृद्धि हुई। मशीनों वस्तुओ की प्रतियस्पर्द्धा के कारण श्रमिक कारोबार और शिल्पी बेकार हो गए और इन बेरोजगार श्रमिको को नगर क्षेत्रो में रखा लिया गया। इस प्रकार बड़े पैमाने पर उत्पादन मशीनो के प्रयोग और औद्योगिक सम्पत्ता के विकास के परिणामस्वरूप नगरीकरण हुआ। भारत में यूरोप की भांति नगरीकरण की प्रक्रिया घटित नहीं हुई। बल्कि 19वां शताब्दी तथा 20वां शताब्दी के आरंभिक काल में निम्नलिखित तत्त्वो के परिणामस्वरूप नगरीकरण हुआ—

(1) रेल के विकास के कारण व्यापार महत्त्वपूर्ण स्टेशनों के मार्गों द्वारा होने लगा। भारत में रेल को आवश्यकता या तो प्रशासनिक आवश्यकताओ की पूर्ति के लिए अनुभव की गई या फिर निर्यात के उद्देश्य से महत्त्वपूर्ण व्यापारिक केन्द्रो पर वस्तुएं और कच्चा माल एकत्रित करने के लिए।

(2) 19वीं शताब्दी में व्यापक अकालो के कारण बड़े पैमाने पर किसान बेरोजगार हो गए। ग्राम क्षेत्रो में रोजगार न मिल सकने के कारण ग्रामीण जनसंख्या रोजगार की तलाश में नगरो की ओर चल पड़ी। 1872 से 1891 और 1891 से 1901 की अवधि में भीषण अकाल पड़ने के कारण नगरो की ओर जनसंख्या का प्रवाह सर्वाधिक तीव्र दिखाई पड़ता है।

(3) भूमिहीन श्रमवर्ग के विकास से भी नगरीकरण उत्पन्न हुआ चाहे यह केवल नकारात्मक प्रवृत्ति ही थी। इस वर्ग का मूल कृषि में था और यह ग्राम तथा नगरो के बीच आने जाने वाली श्रम शक्ति का ही एक अंग था। इस वर्ग के जिन लोगो को नगर क्षेत्रो में स्थायी रोजगार अथवा अपेक्षाकृत ऊंची भुजदरी मिल गई वे वहीं बस गये। किन्तु इनमें से कोई आकर्षण महत्त्वपूर्ण रूप में कार्य नहीं कर सका।

(4) धनी जमींदारो में नगरो में बसने की प्रवृत्ति भी विद्यमान हुई क्योंकि नगर जीवन में कुछ ऐसे आकर्षण हैं जिनका ग्रामो में सर्वथा अभाव है।

(5) नये उद्योगो की स्थापना अथवा पुराने उद्योगो का विस्तार होने के कारण श्रम शक्ति नगरो में खपने लगी।

इस सम्बन्ध में प्रोफेसर डी आर गाडगिल इस परिणाम पर पहुंचे हैं 'इन सब कारणो में उद्योगों का विकास अन्य सभी देशो में सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण कारण रहा है किन्तु भारत में इसका प्रभाव निश्चय ही इतना सराक नहीं रहा। सच तो

यह है कि भारत में बहुत कम ऐसे नगर हैं जिनका उद्भव नए उद्योगों के कारण हुआ हो।"

### नगरीकरण एवं आर्थिक विकास

आर्थिक विकास से तान उपलब्धियों की आशा की गयी है (i) प्रति व्यक्ति आय की वृद्धि ताकि लोगों का

तालिका 9 नगरीकरण की मात्रा प्रति व्यक्ति आय बेरोजगारी की दर और निर्धनता रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या

	कुल जनसंख्या के रूप में नगर का प्र.श. (1981)	प्रतिव्यक्ति आय वृद्धि के माध्यमों पर (1981-82)	दैनिक स्थिति बेरोजगारी की दर (1977-78)	निर्धनता रेखा के नीचे जनसंख्या का प्रतिशत (1977-78)
	(1)	(2)	(3)	(4)
1 महाराष्ट्र	33.0	2446	7.99	47.7
2 तमिलनाडु	33.0	1541	15.59	52.1
3 गुजरात	31.1	2238	6.24	39.0
4 पश्चिमी बंगाल	6.5	1771	10.15	52.5
5 कर्नाटक	28.9	1644	9.36	48.3
6 पंजाब	27.7	3169	4.8	15.1
7 भाष प्रदेश	23.3	1659	10.67	42.2
8 हरियाणा	2.0	601	6.43	24.8
9 राजस्थान	20.9	1429	2.99	33.8
10 मध्य प्रदेश	0.3	1240	3.09	57.7
11 केरल	18.8	1445	25.69	47.0
12 उत्तर प्रदेश	18.0	1296	4.12	50.1
13 बिहार	12.5	1007	8.01	57.5
14 उड़ीसा	11.8	1308	8.13	66.4
15 त्रिपुरा	7.7	1806	1.92	27.2
16 मणिपुर	26.4	14.3	2.00	29.7
17 त्रिपुरा	11.0	1206	5.04	59.7
औसत भारत	23.7	1746	8.18	48.1

(1) और (2) में सहसम्बन्ध गुणांक 0.5

(1) और (3) में सहसम्बन्ध गुणांक = 0.18

(1) और (4) में सहसम्बन्ध गुणांक -0.22

स्रोत: वाल्टर (1) के लिए भारत की जनगणना (1981)  
 वाल्टर (2) के लिए केन्द्रीय सांख्यिकीय समन्वय शब्दावली  
 वाल्टर (3) के लिए योजना आयोग, छठी पंचवर्षीय योजना (1980-85)  
 वाल्टर (4) के लिए लोकसभा के विनियमित प्रश्न नं. 320  
 दिसम्बर 10 1980 के उत्तर से

जीवन स्तर उन्नत हो सके (ii) बेरोजगारी की दर एवं आकार में कमी और (iii) निर्धनता रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या में कमी। आर्थिक विकास पर नगरीकरण के प्रभाव को समझने के लिए आर्थिक विकास का एक व्यापक रूप में परीक्षण करना होगा, न केवल एक चल अर्थात् प्रति व्यक्ति आय के आधार पर इसे सीमित करना होगा। तालिका 9 में 1981 में नगर जनसंख्या का कुल जनसंख्या में राज्यवार अनुपात 1981-82 की प्रति व्यक्ति आय दैनिक स्तर की बेरोजगारी (1977-78) की दर और निर्धनता रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या का प्रतिशत दिया गया है। यह कल्पना की गयी है कि बेरोजगारी की दर और निर्धनता रेखा के नीचे जनसंख्या का प्रतिशत काफी स्थिर चल (Stable variable) हैं और ये नगरीकरण के प्रभाव को आकने के लिए उचित रूप में इस्तेमाल किए जा सकते हैं। जिन प्राक्कल्पनाओं (Hypotheses) का परीक्षण किया गया है वे हैं—

(i) क्या नगरीकरण प्रति व्यक्ति आय के साथ सकारात्मक रूप में सम्बन्धित है?

(ii) क्या नगरीकरण की मात्रा में वृद्धि के परिणामस्वरूप बेरोजगारी मात्रा में कमी होती है?

(iii) क्या नगरीकरण की मात्रा में वृद्धि के परिणामस्वरूप निर्धनता रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या के अनुपात में कमी होती है?

कुल जनसंख्या में नगर जनसंख्या के अनुपात और प्रति व्यक्ति आय में सह सम्बन्ध गुणांक (Coefficient of correlation) 0.5 था जो काफी महत्वपूर्ण था। इससे संकेत मिलता है कि नगरीकरण की मात्रा और प्रति व्यक्ति आय में सकारात्मक सम्बन्ध है।

किन्तु नगर जनसंख्या के अनुपात और दैनिक स्थिति की बेरोजगारी की दर में सह सम्बन्ध गुणांक +0.18 था जो कि सकारात्मक किन्तु महत्वहीन था। इसका अर्थ यह है कि नगरीकरण की अधिक मात्रा के परिणामस्वरूप बेरोजगारी की दर में कमी नहीं हुई अर्थात् ग्राम क्षेत्र से मुक्त हुई औद्योगिक श्रमशक्ति की नगरीय रोजगार में संशय न जा सका। अनुसन्धान्य आकड़ों के विश्लेषण से नगरीकरण और बेरोजगारी के बीच प्रत्याशित नकारात्मक सह सम्बन्ध प्रमाणित हो सका।

नगर जनसंख्या के अनुपात और निर्धनता रेखा के नीचे जनसंख्या के प्रतिशत के बीच सहसम्बन्ध गुणांक -0.22 था। इसके हल्के से नकारात्मक सम्बन्ध का संकेत मिलता है जो सांख्यिकीय दृष्टि से महत्वहीन है। ज़ाहिर है कि नगरीकरण का जो दावा भारत में विकसित हुआ है उसका गरीबों को कम करने पर कोई विशेष प्रभाव नहीं पड़ा।



में होती है। इस कारण कुल खाद्य उत्पादन में पारिवारिक उपयोग का भाग बढ़ जाएगा जिसके परिणाम के तौर पर विक्रय अतिरिक्त (Marketable surplus) काफी कम बचेगा। इन आशकाओं के कारण परिवार परिसीमन (Family limitation) की आवश्यकता और अधिक प्रबल प्रतीत होती है।

(3) जनसंख्या और अनुत्पादक उपभोक्ताओं का भार—समूल रूप में भारताय जनता को दो वर्गों में विभाजित किया जा सकता है—उत्पादक उपभोक्ता और अनुत्पादक उपभोक्ता। उत्पादक उपभोक्ता (Productive consumers) शब्द का प्रयोग जनसंख्या के उस भाग से है जो राष्ट्रीय आय में योगदान करता है दूसरे शब्दों में इससे देश की श्रम शक्ति का बोध होता है। अनुत्पादक उपभोक्ता वर्ग में वे सभी व्यक्ति शामिल हैं जो अपने पालन पोषण के लिए दूसरों पर निर्भर हैं अर्थात् बच्चे बूढ़े ऐसी स्त्रियाँ जो केवल घरेलू कार्य करती हैं बेरोजगार व्यक्ति आदि। समूल रूप से बच्चे बूढ़े और 15 से 59 वर्ष तक के आयु वर्ग (Age groups) के बेरोजगार व्यक्ति अनुत्पादक उपभोक्ता वर्ग में समाविष्ट हैं।

तालिका 11 भारत में उत्पादक और अनुत्पादक उपभोक्ताओं की संख्या

	कुल कार्यकारी जनसंख्या (या उत्पादक उपभोक्ता)		कुल अकार्यकारी जनसंख्या (या अनुत्पादक उपभोक्ता)	
	कुल	प्रतिशत	कुल	प्रतिशत
1961	1830 लाख (43.0)		2560 लाख (57.0)	
1971	1750 लाख (34.2)		3720 लाख (65.0)	
1981	2200 लाख (37.6)		4640 लाख (62.4)	
1991	3150 लाख (37.8)		5290 लाख (62.2)	

तालिका 11 में दिए गए श्रम शक्ति के आंकड़ों से स्पष्ट है कि 1961-81 के दौरान कार्यकारी एवं अकार्यकारी जनसंख्या (Working and non working population) के परस्पर अनुपात में कमी हुई। जबकि 1961 में अनुत्पादक उपभोक्ताओं की संख्या 2,560 लाख थी 1981 में इनकी संख्या 4,640 लाख आ गई। न केवल मात्रा रूप से ही बल्कि सापेक्ष अनुपात की दृष्टि से भी अनुत्पादक उपभोक्ताओं (Unproductive consumers) का चाहे 1981-91 के दौरान कार्यकारी जनसंख्या का अनुपात स्थिर रहा, परन्तु अकार्यकारी जनसंख्या की मात्रा बढ़कर 5,290 लाख हो गई। कुल जनसंख्या में भाग 1961 में 57 प्रतिशत से बढ़कर 1991 में 62.2 प्रतिशत हो गया। कुल जनसंख्या का 42 प्रतिशत 14 वर्ष तक आयु वर्ग के अन्तर्गत होने के कारण अनुत्पादक उपभोक्ताओं में बालकों की संख्या कुल अकार्यकारी जनसंख्या का लगभग 80 प्रतिशत है। बालकों की अधिक तथा बढ़ती जनसंख्या के कारण उनके पालन पोषण के भार में वृद्धि हुई।

(4) जनसंख्या और बेरोजगारी—बढ़ती हुई जनसंख्या के साथ साथ समाज की श्रम शक्ति में वृद्धि होता है। परिणामस्वरूप बेरोजगारी की समस्या और अधिक जटिल हो जाती है। छठी योजना (1980-85) से पता चलता है कि बेरोजगारी की संख्या 207 लाख थी जो कुल श्रम शक्ति के 7.74 प्रतिशत के समान है। आठवीं योजना (1992-97) में अनुमान लगाया कि 1990 में अवशिष्ट बेरोजगारी की संख्या 280 लाख थी। परम एच सापेक्ष रोजगार में बेरोजगार व्यक्तियों की संख्या में वृद्धि से जाहिर होता है कि आयोजन के पिछले 40 वर्षों में अवशिष्ट बेरोजगारी को तो समोने की बात ही क्या पंचवर्षीय योजनाएँ श्रम शक्ति में शुद्ध वृद्धि का जन्म करने में भी असमर्थ रही हैं। स्पष्ट है कि राष्ट्रीय साधनों का एक बड़ा अंश बेरोजगार के अवसरों का विस्तार करने में व्यय हो जाएगा ताकि जनसंख्या में ताज़ा वृद्धि के अनवरत दबाव के परिणामस्वरूप श्रमिकों की बढ़ती हुई संख्या और अवशिष्ट बेरोजगारी (Backlog of unemployed) को काम में लगाया जा सके।

(5) जनसंख्या और शिक्षा डाक्टरों सहायता तथा आवास का भार—बढ़ती हुई जनसंख्या के कारण बालकों की संख्या में वृद्धि होती है जिसके परिणामस्वरूप शिक्षा पर अधिक व्यय आवश्यक हो जाता है इसमें सन्देह नहीं कि शिक्षा पर किया गया व्यय मनुष्यों पर किया गया ऐसा व्यय है जो अन्ततः श्रमिकों की उत्पादित में वृद्धि करता है किन्तु इस बात पर चल देना होगा कि इस सम्बन्ध में समयान्तर काफी लम्बा होने के कारण विनियोग की प्रति इकाई द्वारा उत्पाद में वृद्धि पर प्रभाव बहुत कम पड़ता है प्रत्येक छात्र पर 144 रुपये वार्षिक व्यय का अनुमान लगाया गया है। 1991 में 5 से 14 वर्ष तक के आयु वर्ग में 1960 लाख व्यक्तियों के होने के कारण शिक्षा व्यय में 7827 करोड़ रुपये वार्षिक वृद्धि होगी। इसके साथ साथ यदि माध्यमिक स्तर के स्कूलों से निकलने वाले छात्रों के दबाव के परिणामस्वरूप विश्वविद्यालय शिक्षा पर व्यय में होने वाली वृद्धि को भी जोड़ लिया जाए तो शिक्षा पर व्यय में वृद्धि और भी अधिक हो जाएगी। इसके अतिरिक्त डाक्टरों देखभाल और सार्वजनिक स्वास्थ्य पर भी और अधिक विनियोग करना पड़ेगा। केवल इतना ही नहीं अतिरिक्त जनसंख्या के लिए आवास की व्यवस्था भी करनी होगी।

(6) जनसंख्या वृद्धि और पूँजी निर्यात—प्रति व्यक्ति वास्तविक आय के विद्यमान स्तर को बनाए रखने के लिए यह आवश्यक है कि राष्ट्रीय आय में उम्मीद दार से वृद्धि हो जिस दर से जनसंख्या में वृद्धि हो रही है भारत में जनसंख्या वृद्धि की वार्षिक वर्तमान दर 2.11 प्रतिशत है। प्रति व्यक्ति वास्तविक आय के विद्यमान स्तर को स्थिर रखने के लिए



यह आवश्यक है कि राष्ट्रीय आय में 2.1 प्रतिशत वार्षिक दर से वृद्धि हो। इस लक्ष्य की सिद्धि के लिए पूंजी विनियोग आवश्यक है। भारतीय अर्थव्यवस्था में पूंजी उत्पाद अनुपात (Capital output ratio) 4.2 आका गया है जिसका अर्थ यह है कि उत्पाद की एक इकाई की वृद्धि के लिए 4.2 इकाई पूंजी आवश्यक है। इस प्रकार राष्ट्रीय आय में 2.1 प्रतिशत की दर से वृद्धि के लिए 6 प्रतिशत (अर्थात्  $2.1 \times 4.2$ ) पूंजी संचय आवश्यक है। इस विवेचन से स्पष्ट रूप से यह निष्कर्ष प्राप्त होता है कि जनसंख्या में 2.1 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि के सदृश में लगभग 9 प्रतिशत दर से विनियोग अपेक्षित है। इसका अर्थ यह है कि जनता का जीवन स्तर उन्नत करने के लिए बहुत कम पूंजी शेष रह जाती है।

इन सब बातों से यह निष्कर्ष प्राप्त होता है कि विकास के लाभ भारत की गरीब जनता तक नहीं पहुंच पाते। इसके लिए बहुत से कारण उत्तरदायी ठहराये जा सकते हैं जैसे भूमि तथा अन्य सम्पत्ति के स्वामित्व का अन्यायपूर्ण ढांचा समाज के निर्धन वर्गों के उत्थान के लिए निर्देशित उपायों पर कम बल और भारत में पिछले दो दशकों के दौरान आर्थिक विकास की धीमी गति। परन्तु इन सब कारणों के साथ जनसंख्या की वृद्धि भी एक महत्वपूर्ण कारण है। अतः भारत अति जनसंख्या वाला देश है या नहीं यह विवाद अनावश्यक है। यदि जनसंख्या आवश्यकता से अधिक हो तो भी अतिरिक्त जनसंख्या का सहार नहीं किया जा सकता। आवश्यकता इस बात की है कि एक ओर तो अधिक जनसंख्या का निर्वाह करने के लिए अपनी उत्पादन क्षमता बढ़ानी होगी और दूसरी ओर प्रजनन कम करना होगा ताकि जनसंख्या वृद्धि दर को कम किया जा सके।

## 6 जनसंख्या नीति (Population Policy)

जनसंख्या वृद्धि की अधिकता का निर्णय इस तथ्य से किया जा सकता है कि इसमें 1981-96 में लगभग 2490 लाख की वृद्धि हुई। 1996 में भारत की जनसंख्या लगभग 932 करोड़ हो गई। सन् 2000 तक यह बढ़कर 100 करोड़ हो जाएगी। जनसंख्या वृद्धि की चिन्तनीय दर को देखते हुए यह आवश्यक है कि जनसंख्या वृद्धि की दर को कम करने के लिए ठोस जनसंख्या नीति अपनाई जाए।

### परिवार नियोजन कार्यक्रम और पंचवर्षीय योजनाएं

चाहे भारत पहला देश था जिसने 1952 में परिवार नियोजन कार्यक्रम को औपचारिक रूप से स्वीकार किया परन्तु जनसंख्या वृद्धि पर गंभीर चिन्तन तीसरी योजना में

आरंभ हुआ और जनसंख्या वृद्धि की दर को उचित समय-अवधि के अन्दर सीमित करने का निर्णय किया गया। इसके पश्चात् विभिन्न नीति सम्बन्धी प्रलेखों में लक्ष्य निर्धारित किए गए। तालिका 12 में निश्चित लक्ष्य और वास्तविक उपलब्धि का सारांश दिया गया है।

तालिका 12 जनसंख्या सम्बन्धी लक्ष्य और वास्तविक उपलब्धि

वर्ष	रूख जन्मदर का निश्चित लक्ष्य	लक्ष्य प्राप्त करने का निर्धारित वर्ष	वास्तविक उपलब्धि
1962	25	1973	34.6
1968	23	1978-79	33.3
1974	30	1979	33.7
अप्रैल 1976	30	1978-79	33.3
	25	1983-84	33.7
अप्रैल 1977	30	1978-79	33.3
	25	1981-82	33.7
राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति (1983)	31	1985	32.9
	27	1990	29.9
सातवीं योजना	29.1	1990	29.9
आठवीं योजना	26.0	1997	

स्रोत: योजना आयोग आठवीं पंचवर्षीय योजना (1992-97)

तीसरी योजना में पहली बार रूख जन्मदर (Crude Birth Rate) को 1973 तक घटा कर 25 प्रति हजार तक करने का जनसंख्या सम्बन्धी लक्ष्य रखा गया परन्तु उपलब्धि प्रत्याशा से कहीं कम थी। इसी प्रकार 1968 में जन्मदर को 1978-79 तक घटा कर 23 प्रति हजार तक लाने का लक्ष्य तय किया गया किन्तु फिर उपलब्धि निराशाजनक थी। 1983 में राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति की घोषणा में सन् 2000 तक रूख जन्मदर को 21, मृत्युदर को 9 और शुद्ध प्रजनन दर (Net Reproduction Rate) को 1 तक लाने का लक्ष्य निर्धारित किया गया। इसके साथ साथ शिशु मृत्युदर को 60 प्रति हजार से कम करने और परिवार नियोजन उपायों का प्रयोग करने वाली दम्पतियों को अनुपात 60 प्रतिशत तक बढ़ाने का लक्ष्य तय किया गया। इस नीति को छठी योजना में 1995 तक के लिए लक्ष्य माना गया। किन्तु हाल ही में की गयी समीक्षा से संकेत मिला कि यह लक्ष्य 2006-11 की अवधि में पूरा हो सकेगा। केवल आठवीं योजना के दौरान 1997 तक रूख जन्मदर को 26 प्रति हजार तक लाने का लक्ष्य लगभग प्राप्त कर लिया जाएगा।

परिवार नियोजन लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए निम्नलिखित उपाय अपनाए गए।

(1) परिवार नियोजन सम्बन्धी जानकारी बढ़ाने के लिए प्रेरण प्रोग्राम (Motivation Programme) परिवार नियोजन

का संदेश प्रत्येक नगर तथा गांव में फैलाने के लिए जन प्रचार के सभी माध्यमों अर्थात् समाचार पत्रों, रेडियो, टी वी फिल्मों आदि का विस्तृत रूप में प्रयोग किया गया ताकि परिवार परिसीमन (Family limitation) सम्बन्धी चेतना जगाई जा सके। (ii) ग्रामीण एवं शहरी जनसंख्या के सभी वर्गों को गर्भनिरोधकों का समर्थन बढ़ाना। (iii) वन्यकरण या नसबन्दी (Sterilisation) करवाने वाले व्यक्तियों को नकद इनामों के रूप में वित्तीय प्रोत्साहन देना। (iv) पुरुषों एवं स्त्रियों पर वन्यकरण या नसबन्दी का विस्तृत प्रयोग।

भारत में परिवार नियोजन कार्यक्रम में किसी एक उपाय का ही आश्रय नहीं लिया गया बल्कि कैफेटेरिया प्रणाली (Cafeteria approach) अपनाई गई जिसके अधीन गर्भनिरोधक के विज्ञान द्वारा स्वीकृत सभी उपायों का प्रयोग किया गया। इनमें मुख्य उपाय थे वन्यकरण या नसबन्दी यू सी डी शिल्पी मौखिक गोली आदि। इन उपायों के अतिरिक्त कुछ हद तक सरकार शिक्षा और आर्थिक विकास द्वारा जनसंख्या की वृद्धि को सीमित करने में विश्वास रखती थी। जनता के शिक्षा स्तर को ऊँचा करने से जन्य दर को कम करने पर प्रभाव पड़ता है। ऐसा निरोध रूप में स्त्री जनसंख्या के शिक्षित होने पर होता है। भारत में किए गए अध्ययनों से इस तथ्य का समर्थन हुआ है कि जनन दर (Fertility rate) का शिक्षा और आर्थिक विकास से सम्बन्ध है। छोटा परिवार रखने और गर्भनिरोधकों को सफलतापूर्वक अपनाने की प्रेरणा उन वर्गों में सबसे अधिक बलवती है जो शिक्षित और आर्थिक दृष्टि से सम्पन्न हैं।

### आपातकाल के दौरान जनसंख्या नीति

16 अप्रैल 1976 को सरकार ने राष्ट्रीय जनसंख्या नीति की घोषणा की। इस नीति का आधार यह था कि जनसंख्या विस्फोट (Population explosion) एक गम्भीर संकट का रूप धारण कर लिया गया है और जनसंख्या को सीमित करना हमारी सबसे महत्वपूर्ण राष्ट्रीय समस्या है। इस समस्या के समाधान के लिए कड़ी प्रहार करना होगा। इस जनसंख्या नीति के मुख्य लक्षण थे।

(i) सरकार ने विवाह की न्यूनतम आयु लड़कियों के लिए 18 वर्ष और लड़कों के लिए 21 वर्ष करने का विधान बनाया।

(ii) चुँक गरीब वर्गों द्वारा परिवार नियोजन की स्वीकार्यता का मौद्रिक क्षतिपूर्ति (Monetary Compensation) से महत्वपूर्ण सम्बन्ध है नयी जनसंख्या नीति में मई, 1976 से मौद्रिक क्षतिपूर्ति बढ़ा दी गयी।

(iii) जबरन नसबन्दी (Compulsory sterilisation) के प्रश्न पर सरकार का मत था कि वह देशभर के लिए

केन्द्रीय अधिनियम द्वारा जबरन नसबन्दी लागू करने का इरादा नहीं रखती किन्तु यदि कोई राज्यीय सरकार (State Government) यह निर्णय करे कि इसके लिए उपयुक्त समय आ गया है तो वह ऐसा कर सकती है।

राष्ट्रीय जनसंख्या नीति का घोषणा के फलस्वरूप, सरकार ने देश में आपातकालीन परिस्थितियों का लाभ उठाते हुए जबरन नसबन्दी का महाप्रियान चलाया। 1976-77 के दौरान 43 लाख नसबन्दीयों के लक्ष्य के विरुद्ध 82 लाख नसबन्दीयों की गयीं। जबरन नसबन्दी के प्रोग्राम में यह तेजा एक ओर तो जबरन उपायों और दूसरी ओर प्रोत्साहन की सहायता से लायी गयी। आम जनता ने यह महसूस किया कि प्रशासन का बल जबान नसबन्दी लागू करने के लिए इस्तेमाल किया गया। चुँक प्रशासन को लक्ष्य प्रेरित पद्धति पर कार्य करना पड़ता था, इस कारण प्रशासन द्वारा अपनी शक्ति का बड़े पैमाने पर दुरुपयोग किया गया और बड़े पैमाने पर 'नसबन्दी शिविरों' (Vasectomy camps) पर लोगों को जबरदस्ती घेर का लाया गया।

### आपातकाल के पश्चात् जनसंख्या नीति

1977 के आम चुनाव में जबरन नसबन्दी एक मुख्य प्रश्न बन गया। लोगों ने परिवार नियोजन कार्यक्रम में जबरदस्ती और बल प्रयोग के विरुद्ध अपना रोष व्यक्त किया। इसके फलस्वरूप श्रीमती इन्दिरा गांधी का सरकार की भारी पराजय हुई।

जनता सरकार, जिसने मार्च 1977 में प्रशासन की बागडोर संपाली ने जनसंख्या की समस्या को गम्भीरता को बिल्कुल अनुभव न किया और इस कारण परिवार नियोजन कार्यक्रम को भारी धक्का लगा। परिणामस्वरूप 1977-78 में गत वर्ष की 82 लाख नसबन्दीयों के विरुद्ध केवल 64 लाख नसबन्दीयों की गयीं। जनता सरकार द्वारा जुलाई 1977 में घोषित जनसंख्या नीति में जनसंख्या की समस्या का समाधान करने के लिए स्वेच्छिक विधिवर्णों के प्रयोग पर बल दिया गया। साथ ही इस बात पर ज़ोर दिया गया कि परिवार नियोजन सेवाओं का सम्पन्न स्वास्थ्य प्रवृत्ति तथा शिक्षा कल्याण और पोषाहार के साथ करना चाहिए। नौकरशाही ने भी परिवार नियोजन कार्यक्रम के कार्यान्वयन में ढाल दिखाई। यह बात दो तथ्यों से व्यक्त हुई पहला, नसबन्दी अभियान (Sterilisation campaign) की गति में कुछ ढील आनी ता अनिवार्य भी थी परन्तु जितना अधिक धक्का इस प्रोग्राम को आपातकाल के बाद लगा, वह न्यायचित नहीं माना जा सकता।

छठी योजना (1980-85) के अधीन परिवार नियोजन

छठी योजना में परिवार कल्याण प्रोग्राम की समीक्षा से

पता चलता है कि बन्धनकरण के 240 लाख के लक्ष्य के विरुद्ध वास्तविक रूप में केवल 170 लाख बन्धनकरण किए गए। लूप लगाने के 79 लाख लक्ष्य के विरुद्ध केवल 70 लाख लूप लगाए गए। निरोध का प्रयोग करने वालों के 110 लाख व्यक्तियों के लक्ष्य के विरुद्ध केवल 93 लाख व्यक्तियों के 1984-85 तक के लिए प्रेरित किया गया।

उपलब्धियों में कमी के निम्नलिखित मुख्य कारण थे—(i) अधः संरचना सुविधाओं (Infrastructure facilities) का अभाव, (ii) उपलब्ध संसाधनों के अनुकूलतम स्तर से कहीं कम उपयोग (iii) राजनीतिबद्ध आर्थिक एवं सांस्कृतिक सीमाबन्धन (iv) उच्च शिशु मृत्यु दर जो चाहे 1970-80 के दशक में लगभग 125 से कम होकर 1980 में 114 हो गयी है परन्तु अब भी इतनी अधिक है कि दम्पती अपने बच्चों के जीवित रहने के बारे में पूरा भरोसा महसूस नहीं करते।

### सातवीं योजना और परिवार कल्याण प्रोग्राम

छठी योजना के लक्ष्यों की पूर्ति न होने की पृष्ठभूमि में सरकार ने इस स्थिति को एक वास्तविक समीक्षा करते हुए अपनी स्वास्थ्य नीति को संशोधित किया ताकि सन् 2000 तक शुद्ध प्रजनन दर (Net reproduction rate) को 1 तक लाने की बजाए सन् 2006 से 2011 की अवधि के बीच यह लक्ष्य प्राप्त किया जा सके। सातवीं योजना में सन् 2000 जनसंख्या की वृद्धि दर को 1.2 प्रतिशत तक लाने के लिए जन्म-दर को घटाकर 21 प्रतिशत और शिशु मृत्यु दर को घटा कर 60 प्रति हजार करने का लक्ष्य रखा गया। परिवार परिसीमन के लिए दम्पती सुरक्षा-दर को बढ़ाकर सन् 2000 तक 60 प्रतिशत करने का निश्चय किया गया।

### परिवार नियोजन और माता एवं बाल स्वास्थ्य विधि

समय के साथ सरकार ने यह महसूस किया है कि देश में परिवार नियोजन तभी सफल हो सकता है यदि बाल जीवित शेष दर (Child survival rate) बढ़ाई जा सके। सातवीं योजना में साफ तौर पर उल्लेख किया गया "उच्च जन्म-दर और उच्च शिशु मृत्यु दर के बीच निकट सम्बन्ध को मानते हुए, जच्चा बच्चा स्वास्थ्य कार्यक्रम (Maternity Health Programme) को उच्च प्राथमिकता दी जाएगी।" योजना में फिर उल्लेख किया गया "दो बच्चों" के मानक को प्राप्त करने के लिए अनिवार्य है कि देश में शिशु जीवित-शेष दर बढ़ाई जाए। प्रति 1000 पर 114 की शिशु मृत्यु दर निश्चय की बहुत अधिक और अस्वीकार्य है। यहाँ भी भिन्न भिन्न राज्यों में काफी अन्तर है—कुछ राज्यों जैसे केरल ने शिशु मृत्यु-दर कम करने में बढ़िया काम किया जबकि अन्य राज्य जैसे उत्तर प्रदेश और बिहार काफी पीछे

हैं। चूँकि आधे से अधिक बच्चों की मृत्यु नवजात अवस्था में हो जाती है, अतः जच्चा-बच्चा स्वास्थ्य उपचर्या कार्यक्रमों को काफी मजबूत बनाना होगा।"

प्रमाण इस बात को सिद्ध करता है कि चीन में 1965-83 के दौरान शिशु मृत्यु दर भारी मात्रा में घट कर 90 से 38 हो गयी और बाल मृत्यु दर में भारी एवं प्रशंसनीय उन्नति के परिणामस्वरूप परिवार नियोजन उपायों की स्वीकार्यता के प्रति अनुकूल वातावरण कायम हो गया। परिणामतः जन्म दर जो 1965 में 39 प्रति हजार थी गिरकर 1983 में 19 प्रति हजार हो गयी। इस प्रकार चीन में जनसंख्या की वृद्धि दर जो 1965-75 में 2.7 थी कम होकर 1978-83 के दौरान 1.5 हो गयी। सातवाँ योजना द्वारा जच्चा-बच्चा प्रोग्राम पर अधिक बल देना अभिनन्दनीय था।

सातवीं योजना का दूसरा मुख्य ध्येय जच्चा मृत्यु दर (Maternal mortality) को कम करना है। सातवीं योजना में यह स्वीकार किया गया 'देहाती इलाकों में आज भी दो तिहाई से अधिक जच्चाओं की सुश्रूषा अप्रशिक्षित दाइया करती हैं अतः इसके लिए उनके प्रशिक्षण को बढ़ावा देने की जरूरत है।"

परिवार नियोजन कार्यक्रमों का क्षेत्र इसका नया नाम संस्करण कर, परिवार कल्याण कार्यक्रमों के रूप में विस्तृत किया गया है ताकि इसमें मातृ तथा बाल-स्वास्थ्य को समस्याओं की ओर ध्यान दिया जा सके। यह एक सही दिशा में कदम है। बच्चों की जीवित शेष दर में उन्नति तथा देश में जच्चा-बच्चा सेवाओं में सुधार से ग्राम-क्षेत्र और विशेषकर निधनों में परिवार नियोजन की स्वीकार्यता बढ़ जाएगी।

### आठवीं योजना में परिवार नियोजन की नयी रणनीति

दिसम्बर 1991 में राष्ट्रीय विकास परिषद् के सम्मुख पेश किए गए योजना आयोग के प्रलेख "जनसंख्या नियंत्रण-चुनौतियाँ एवं रणनीतियाँ" में उल्लेख किया गया "जनसंख्या विस्फोट जो हमारे देश के सामाजिक विकास के सभा प्रयासों को निष्फल बनाता जा रहा है हमारी सबसे महत्वपूर्ण एकमात्र समस्या है। 1991 की जनगणना से यह बात साफ हो गयी है कि जनसंख्या की वृद्धि दर में नाममात्र कमी हुई है। 1971-91 के दशक के दौरान 2.2 प्रतिशत से 1981-91 के दशक में 2.11 प्रतिशत किन्तु 2 प्रतिशत की वृद्धि दर अभी भी बहुत ऊँची है। यदि जनसंख्या की वृद्धि दर वर्तमान स्तर पर बनी रहती है तो इस शताब्दी के अन्त तक

हमारी आबादी लगभग 100 करोड़ हो जाएगी और सन् १०४० तक यह दुगुनी होकर १७० करोड़ तक पहुँच जाएगी। इतनी बड़ी जनसंख्या का प्रबन्ध वस्तुतः असंभव हो जाएगा और भारतक प्रयास करने के बावजूद इतनी बड़ी जनसंख्या के लिए जीवन की बुनियादी आवश्यकताएँ भी उपलब्ध नहीं करायी जा सकेंगी अतः यह अनिवार्य हो जाता है कि जनसंख्या नियंत्रण को सर्वोच्च प्राथमिकता दी जाए।"

परिवार कल्याण कार्यक्रमों को प्रगति को समीक्षा से पता चलता है कि सन् २००० तक राष्ट्रीय स्वास्थ्य नीति द्वारा निर्धारित लक्ष्य प्राप्त करने संभव हो सकेंगे। चाहे रूख मृत्यु दर को ९ प्रति हजार तक कम करना और शिशु मृत्युदर को स्वास्थ्य सेवाओं और माता एवं बाल स्वास्थ्य को देखभाल के कार्यक्रमों के के परिणामस्वरूप कम करके ६० प्रति हजार तक कम करना तो संभव हो सकेंगे किन्तु जन्मदर में आवश्यक कमी करके इसे २१ प्रति हजार और परिणामतः जनसंख्या वृद्धिदर को १.२ प्रतिशत तक कम करना व्यवहार्य प्रतीत नहीं होता।" यदि ये लक्ष्य सन् २०१० तक भी प्राप्त करने हो, तो भी इसके लिए भारी प्रयास करना होगा जिसका आधार जनसंख्या नियंत्रण पर सम्पूर्ण दृष्टिकोण होना चाहिए जिसने परिवार नियोजन उपायों के साथ साथ सामाजिक उपाय भी किये होंगे।

१९९५ तक भारत दम्पती सुरक्षण दर को ४५.८ प्रतिशत तक बढ़ा सका और शिशु मृत्युदर को ७५ प्रति हजार तक कम कर सका। आ। शुद्ध प्रजनन दर को १ के स्तर तक २००६-२०११ ईसवी तक लाने के लक्ष्य की प्राप्ति और पीछे जाते ही प्रतीत होता है। आठवीं योजना ने अपनी नजर नाचा कर हाँ है और यह लक्ष्य २०११-१६ ईसवी तक ही प्राप्त हो सकेगा। अतः आठवीं योजना के अन्त तक रूख जन्म दर को कम करके २६ प्रति हजार और शिशु मृत्यु दर को कम करके ७० प्रति हजार करने का लक्ष्य प्राप्त कर लिया गया है। यह एक सन्तोषजनक उपलब्धि है।

### तालिका १३ विभिन्न योजनाओं में परिवार नियोजन व्यय

	करोड़ रुपये	कुल योजना व्यय का प्रतिशत
पंचवीं योजना (१९६१-६६)	५	०.३
षष्ठि योजना (१९६६-६९)	७०	१.१
सप्तम योजना (१९६९-७४)	२४६	१.६
अष्टम योजना (१९७४-७९)	४९	१.२
नवमी योजना (१९८०-८५)	१४४८	१.३
दशम योजना (१९८५-९०)	३१११	१.४
ग्यारहवीं योजना (१९९१-९६)	६,७९२	१.४

तालिका १३ में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि चाहे परिवार नियोजन पर कुल व्यय जो छठी योजना (१९८०-८५) के दौरान १,४४८ करोड़ रुपये था बढ़कर आठवें योजना (१९८०-९६) में ६,७९२ करोड़ रुपये हो गया किन्तु कुल योजना व्यय के अनुपात के रूप में यह नाममात्र १.३ प्रतिशत से बढ़ कर इस अवधि के दौरान १.४ प्रतिशत तक पहुँच पाया। इससे यह बात रेखांकित होती है कि जनसंख्या विस्फोट को नियंत्रित करने की बात चाहे जनसंख्या नाति में तो उठायी गयी किन्तु आठवीं योजना के दौरान इसके लिए पर्याप्त वित्तिय सहायता प्रदान नहीं की गयी ताकि इसके विभिन्न अंगों को मजबूत बनाया जा सकता। जनसंख्या नाति के सम्बन्ध में सरकार को कथनी और करनी में यह भेद अत्यन्त निराशाजनक है।

### ७ भारतीय जनसंख्या प्रक्षेपण (१९९६-२०१६)

१९८० में भारत की जनसंख्या ६८.७ करोड़ थी जो विश्व विकास रिपोर्ट के अनुसार १९९५ तक बढ़कर ९२.९ करोड़ हो गयी। इसके विरुद्ध चीन का जनसंख्या १९८० में ९८.१ करोड़ थी जो १९९५ तक बढ़ कर १२० करोड़ हो गयी। यदि औसत वार्षिक दर के रूप में देखें तो पता चलता है कि १९८०-९० के दौरान भारत का जनसंख्या की औसत वार्षिक वृद्धि दर २.१ प्रतिशत थी जब कि इसकी तुलना में चीन में इसी काल में वृद्धि दर १.५ प्रतिशत थी परन्तु चीन की औसत वार्षिक वृद्धि दर (१९९०-९५) के दौरान तेजी से गिरकर १.१ प्रतिशत के निम्न स्तर पर आ गई परन्तु इसी काल के दौरान भारत में जनसंख्या वृद्धि दर में अपेक्षाकृत मामूली कमी हुई और यह कम होकर १.४ प्रतिशत हो गयी। अतः १९८० और १९९५ के दौरान चीन की जनसंख्या भारत का जनसंख्या का तुलना में १.४३ गुना थी परन्तु १९९५ में यह अनुपात गिर कर १.२९ हो गया। जाँचिए कि यदि जनसंख्या नियंत्रण में भारत ने प्रभावी नीति नहीं अपनायी तो भारत की जनसंख्या आगामी २० वर्षों में चीन की जनसंख्या से बढ़ जाएगी या इसके बराबर अवश्य हो जाएगा।

इस सम्बन्ध में योजना आयोग ने परिवार नियोजन के निष्पादन सम्बन्धी अद्यतन आंकड़ों और जनन एवं मृत्यु दर के वर्तमान स्तरों और प्रक्षेपितों को ध्यान में रखते हुए एक तकनीकी ग्रुप की नियुक्ति की जो कि नमूना परीक्षण प्रणाली (Sample Registration System) में प्राप्त सामग्री के आधार पर १९९६ से २०१६ की अवधि के लिए जनसंख्या के प्रक्षेपण तैयार करे। इस तकनीकी ग्रुप ने रॉयल्टर नगरल

की अध्यक्षता में कार्य करते हुए अपनी रिपोर्ट अगस्त 1996 में प्रस्तुत की।

1991 की जनगणना से पता चला कि भारत की जनसंख्या 94.63 करोड़ थी और इसमें जम्मू तथा कश्मीर राज्य की प्रक्षेपित 77.2 लाख जनसंख्या भी शामिल थी जहाँ पर अशांत परिस्थितियों के कारण जनगणना नहीं की गयी थी। चूँकि आयु और लिंग के आधार पर 1991 की जनगणना के आकड़े उपलब्ध थे इसलिए भावी जनसंख्या का पूर्वानुमान करना संभव था।

नमूना पंजीकरण प्रणाली के आधार पर उपलब्ध औसत वार्षिक वृद्धि दर के आधार पर वर्ष 1996 के लिए भारत की जनसंख्या का अनुमान लगाया गया। इस प्रक्षेपण के लिए यह मान्यता की गयी कि जनसंख्या के आयु वितरण का जो अनुपात 1991 में वर्तमान था वही 1996 के लिए अपरिवर्तित रहता है। इस आधार पर 1996 में भारत की जनसंख्या 93.42 करोड़ आकी गयी।

#### प्रक्षेपण से सम्बन्धित मान्यताएँ

तकनीकी ग्रुप (Technical group) ने सांख्यिकीय प्रक्षेपण करते समय निम्नलिखित मान्यताएँ की।

(1) अन्तराष्ट्रीय प्रवसन (International Migration) की मात्रा नाममात्र मानी गयी। वेस्ट और असम जैसे राज्यों में भी प्रवसन दरें बहुत ही नीची पायी गयीं। अतः प्रवसन को ऐसा कारण तत्व समझा नहीं जा सकता जो जनसंख्या प्रक्षेपणों को प्रभावित कर सके।

(2) शुद्ध प्रजनन दर - 1 को आधार बनाने की अपेक्षा इन प्रक्षेपणों में सकल जनन दर (Total fertility rate) के साथ विस्थापित करने का निर्णय लिया गया ताकि इसका 2.1 का स्तर प्राप्त किया जा सके। तकनीकी ग्रुप ने सिफारिश की कि मध्य प्रदेश पंजाब राजस्थान और उत्तर प्रदेश को छोड़ अन्य सभी राज्यों के लिए 1985-93 की अवधि के प्रक्षेपित सकल जनन दर के आकड़ों का प्रयोग किया जाए और इन चार राज्यों के लिए 1991-93 की अवधि के लिए प्रक्षेपित सकल जनन दरों को आधार बनाया जाए।

(3) चूँकि 15 मुख्य राज्यों की जनसंख्या कुल देश की जनसंख्या के 95.7 प्रतिशत के बराबर है इसलिए इन राज्यों के आधार पर किए गए प्रक्षेपण जनांकिकीय दृष्टि से उचित अनुमान होंगे।

(4) 15 मुख्य राज्यों के लिए सकल जनन दर के संप्रतिष्ठ अनुमान (Pooled estimates) जिनका प्रयोग भारत की जनसंख्या के प्रक्षेपणों के लिए किया गया तात्तिका 14 में दिए गए हैं—

तात्तिका 14 भारत के लिए सकल जनन दर के सङ्गृहीत अनुमान

वर्ष/अवधि	संघर्षी अनुमान
1991	3.4
1991-1996	3.45
1996-2001	3.13
2001-2006	2.88
2006-2011	2.68
2011-2016	2.5

(5) जन्म पर प्रत्याशित आयु (Life expectancy at birth) में वृद्धि से मृत्यु दर में गिरावट के रूप में संकेतक माना गया। आयु विशिष्ट मृत्यु दरों (Age specific death rates) के आधार पर पुरुषों और स्त्रियों की प्रत्याशित आयु परिकलित की गयी। इस प्रकार यह पता चला कि जन्म पर पुरुषों की प्रत्याशित आयु जो 1996-2001 के दौरान 62.3 वर्ष थी बढ़कर 2011-2016 की अवधि के दौरान 67.0 वर्ष हो जाएगी और इसी अवधि के दौरान स्त्रियों की प्रत्याशित आयु 65.3 वर्ष से बढ़ कर 69.2 वर्ष हो जाएगी।

(6) पुरुषों के लिए शिशु मृत्यु दर जो 1996-2001 के दौरान 78 प्रति हजार थी गिर कर 2011-2016 के दौरान 58 हो जाएगी और स्त्रियों के लिए इसी अवधि के दौरान यह गिर कर 80 से 59 तक पहुँच जाएगी।

तकनीकी ग्रुप ने नमूना पंजीकरण से प्राप्त जनन एवं मृत्यु दरों के विश्वसनीय अनुमानों को आधार बना कर उत्तरजीवी अनुपात प्रणाली (Survivor ratio method) के प्रयोग द्वारा जनसंख्या प्रक्षेपण तैयार करने की सिफारिश की।

इस प्रकार भारत की जनसंख्या जो 1996 में 93.4 करोड़ थी जो 2006 तक बढ़कर 101.4 करोड़ होने का अनुमान लगाया गया जो सन् 2016 तक और बढ़कर 126.4 करोड़ हो जाएगी। इस प्रकार 1996-2006 के दशक के दौरान जनसंख्या की चक्रवर्द्धि दर 1.58 प्रतिशत वर्ष आकी गयी जिसके 2006 से 2016 के दशक के दौरान गिर कर 1.45 प्रतिशत के स्तर पर पहुँच जाने की आशा है।

तात्तिका 15 भारत की प्रक्षेपित जनसंख्या 1996-2006

वर्ष	करोड़ व्यक्ति			प्रतिशत वितरण	
	पुरुष	स्त्रियाँ	व्यक्ति	पुरुष	स्त्रियाँ
1996	48.5	44.9	93.4	51.9	48.1
2001	52.4	49.8	102.2	51.8	48.2
2006	56.4	53.0	109.4	51.6	48.4
2011	60.7	57.2	117.9	51.5	48.5
2016	64.9	61.5	126.4	51.3	48.7

तात्तिका 15 से पता चला है कि 20 वर्षों की अवधि

1996-2016 के दौरान भारत की जनसंख्या 93.4 करोड़ से बढ़कर 126.4 करोड़ हो जाएगी अर्थात् इसमें 35.3 प्रतिशत की वृद्धि होगी। परन्तु पुरुष जनसंख्या में 33.8 प्रतिशत की वृद्धि (48.5 करोड़ से 64.9 करोड़) होने की प्रत्याशा है जबकि स्त्री जनसंख्या में 37 प्रतिशत (44.9 करोड़ से 61.5) करोड़ वृद्धि की प्रत्याशा है। जाहिर है स्त्री जनसंख्या की वृद्धि दर पुरुष जनसंख्या की तुलना में अधिक होगी। परिणामतः कुल जनसंख्या में पुरुष जनसंख्या का अनुपात जो 1996 में 51.9 प्रतिशत था छोड़ा सा गिर कर 2016 में 51.3 प्रतिशत हो जाएगा और इसके तदनुसार स्त्रियों का अनुपात 48.1 प्रतिशत से थोड़ा बढ़कर 48.7 प्रतिशत हो जाएगा।

### नगर जनसंख्या प्रक्षेपण

प्रक्षेपणों से यथा चलता है कि नगर जनसंख्या जो 1996 में 27.23 प्रतिशत थी बढ़कर 2016 में 33.67 प्रतिशत हो जाएगी। कुल रूप से नगर जनसंख्या जो 1996 में 25.43 करोड़ थी बढ़कर 2016 में 42.56 करोड़ हो जाएगी।

### जनसंख्या की आयु संरचना

जनसंख्या की आयु संरचना का विश्लेषण करने से पता चलता है कि 0-14 आयु वर्ग में बाल जनसंख्या 1996 में 35.3 करोड़ थी और 2016 में इसके गिर कर 35 करोड़ हो जाने की प्रत्याशा है। इसका कारण जन्म दर में प्रत्याशित गिरावट है। इस प्रकार 0-14 आयु वर्ग में जनसंख्या का अनुपात जो 1996 में 37.7 प्रतिशत था गिर कर 2016 में 27.7 प्रतिशत हो जाएगा।

इसके विरुद्ध 15-59 वर्ष के कार्यकारी आयु वर्ग में जनसंख्या जो 1996 में 51.9 करोड़ थी से बढ़कर 2016 में 80 करोड़ हो जाने की सम्भावना है। 15-59 आयुवर्ग में जनसंख्या का अनुपात जो 1996 में 55.6 प्रतिशत बढ़कर 2016 में 63.3 प्रतिशत हो जाने की प्रत्याशा है।

वृद्ध व्यक्तियों की जनसंख्या (60 और इसके ऊपर के आयु वर्ग में) के 1996 में 6.2 करोड़ की तुलना में 2016 में 11.3 करोड़ तक बढ़ जाने की प्रत्याशा है। परिणामतः वृद्ध व्यक्तियों का जनसंख्या में अनुपात जो 1996 में 6.7 प्रतिशत था बढ़कर 2016 में 9 प्रतिशत हो जाएगा।

जनसंख्या प्रक्षेपणों से यह संकेत मिलता है कि जनसंख्या की आयु संरचना में एक संरचनात्मक परिवर्तन होने की संभावना है और इस प्रकार जनसंख्या की औसत आयु बढ़ जाएगी। इसका कारण प्रत्याशित आयु में वृद्धि और वृद्ध व्यक्तियों में उत्तरजीवी-अनुपात में वृद्धि है।

### तालिका 16 जनसंख्या की आयु संरचना

आयुवर्ग	1996		2016	
	करोड़व्यक्ति	प्रतिशत	करोड़व्यक्ति	प्रतिशत
0-14	35.27	37.7	35.04	27.7
15-59	51.92	55.6	80.01	63.3
60 और अधिक	6.23	6.7	11.30	9.0
कुल	93.4	100.0	126.35	100.0

### सकल जनन दर के 2.1 लक्ष्य की प्राप्ति करना

तकनीकी दृष्टि से यह लक्ष्य तय किया है कि प्रत्येक राज्य की सकल जनन दर को कम करके 2.1 के स्तर पर लाया होगा। यदि हाल ही के वर्षों में सकल जनन दर में कमी की गति बनी रहती है तो तकनीकी दृष्टि से विश्लेषण के अनुसार राज्यों को चार वर्गों में विभक्त किया जा सकता है।

वर्ग 1 में दो राज्य अर्थात् केरल और तमिलनाडु शामिल हैं जिनमें पहले ही सकल जनन दर का 2.1 का लक्ष्य प्राप्त कर लिया है किन्तु ये इन दोनों की जनसंख्या समग्र भारत की जनसंख्या का केवल 9.7 प्रतिशत है।

वर्ग 2 में पांच राज्य अर्थात् आंध्र प्रदेश, महाराष्ट्र, कर्नाटक, पश्चिम बंगाल और उड़ीसा हैं जो सन् 2010 तक सकल जनन दर का 2.1 का लक्ष्य प्राप्त कर लेंगे। इन सभी राज्यों में कुल मिलाकर 34 प्रतिशत जनसंख्या विद्यमान है।

वर्ग 3 में दो राज्य अर्थात् गुजरात और असम शामिल हैं जो सन् 2015 तक सकल जनन दर का 2.1 लक्ष्य प्राप्त कर लेंगे। कुल मिलाकर वे भारत की कुल जनसंख्या का 7.5 प्रतिशत हैं।

वर्ग 4 में छह राज्य हैं अर्थात् पंजाब, हरियाणा, बिहार, राजस्थान, मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश। इनमें कुल मिलाकर भारत की 44.5 प्रतिशत जनसंख्या रहती है। यह बात ध्यान देने योग्य है कि पंजाब और हरियाणा ने आर्थिक विकास में शानदार रिकार्ड कायम किया है और प्रतिव्यक्ति सकल राष्ट्रीय उत्पाद के आधार पर प्रथम और द्वितीय स्थान प्राप्त किया है परन्तु मानवीय विकास के आधार पर इन का स्थान नीचा है और वे जनसंख्या को कम करने में पिछड़ गए हैं और परिणामतः सन् 2016 में सकल जनन दर का 2.1 का लक्ष्य प्राप्त कर सकेंगे परन्तु इन दोनों को जनसंख्या कुल मिलाकर भारत की जनसंख्या का केवल 4.4 प्रतिशत है।

परन्तु परिवार नियोजन के हमारे प्रयास में वास्तविक बाधा तो चार राज्य हैं बिहार, राजस्थान, मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश जो कुल मिलाकर भारत की जनसंख्या का 40 प्रतिशत हैं। जिस धीमी गति से इन राज्यों में सकल जनन दर में गिरावट आ रही है उसका संकेत तो स्पष्ट है इस बात से

लगाया जा सकता है कि सकल जनन दर का 2.1 प्रतिशत का लक्ष्य तो मध्य प्रदेश में सन् 2060 के पश्चात और उत्तर प्रदेश में सन् 2100 के पश्चात प्राप्त हो सकेगा। इन दोनों राज्यों की जनसंख्या भारत की कुल जनसंख्या का 25 प्रतिशत है। बिहार और राजस्थान को भी इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए बहुत अधिक समय लगेगा। इसी कारण जनसंख्या प्रक्षेपणों के तकनीकी गुप 1996 की रिपोर्ट में इस बात पर बल देते हुए उल्लेख किया गया यदि भारत को सन् 2011 या 2016 तक सकल जनन दर का 2.1 का एच्छित लक्ष्य प्राप्त करना है तब इसके लिए बिहार, हरियाणा, पंजाब, मध्य प्रदेश, राजस्थान और उत्तरप्रदेश की सरकारों को अपनी जनन दर को तेजी से कम करने के लिए फौजो उपाय करने होंगे।

### भारत के विभिन्न राज्यों में प्रक्षेपित जनसंख्या वृद्धि दरें

2006 और 2016 के दशक के दौरान जनसंख्या वृद्धि की अधिकतम वार्षिक दर उत्तर प्रदेश में 2.3 प्रतिशत रहने की प्रत्याशा है।

#### तालिका 17 अनुमानित वार्षिक वृद्धि दरें (1996 से 2016)

राज्य	औसत वार्षिक वृद्धि दर	
	1996-2006	2006-2016
1 केरल	1.0	0.8
2 तमिलनाडु	0.9	0.7
3 आंध्र प्रदेश	1.1	1.0
4 महाराष्ट्र	1.2	1.0
5 कर्नाटक	1.3	1.1
6 पश्चिम बंगाल	1.35	1.2
7 उड़ीसा	0.9	0.8
8 गुजरात	1.4	1.2
9 असम	1.55	1.55
10 पंजाब	1.2	1.0
11 हरियाणा	1.6	1.45
12 बिहार	1.75	1.75
13 राजस्थान	1.83	1.80
14 मध्य प्रदेश	1.77	1.73
15 उत्तर प्रदेश	2.1	2.3
15 राज्यों का जोड़	1.6	1.45
अन्य छोटे राज्य	1.0	1.4
कुल (भारत)	1.58	1.45

इसके बाद ह राजस्थान 1.8 प्रतिशत बिहार 1.75 प्रतिशत और मध्य प्रदेश 1.73 प्रतिशत। दूसरी ओर केरल तमिलनाडु आंध्र प्रदेश और महाराष्ट्र में 2006 से 2016 के दशक के दौरान औसत वार्षिक वृद्धि दर 1 प्रतिशत या इससे कम रहने की प्रत्याशा है। उड़ीसा और पंजाब में भी जनसंख्या की वार्षिक वृद्धि दर 1 प्रतिशत से कम हो जाएगी। ये स्वस्थ प्रवृत्तियाँ हैं जिन्हें और मजबूत बनाने की जरूरत है।

वास्तविक समस्या वाले राज्य बिहार, राजस्थान, मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश हैं। इन चार राज्यों की जनसंख्या जो 1996 में 37.4 करोड़ थी बढ़कर 2016 में 55.2 करोड़ हो जाएगी अर्थात् अगले 20 वर्षों में इसमें 17.8 करोड़ की वृद्धि होगी। जनसंख्या की वृद्धि दर को कम करने के लिए ठोस प्रयास करना चाहिए। इसके लिए साक्षरता विरापकर स्त्री साक्षरता के मुख्य उपचार के साथ साथ अनुरोधक परिवार नियोजन कार्यक्रम चलाने से इस भयंकर समस्या से छुटकारा पाया जा सकता है।

□□□

स्रोत: जनसंख्या प्रक्षेपणों पर तकनीकी गुप की रिपोर्ट (1996) से संकलित एवं परिकलित

## भारत में आर्थिक आयोजन (ECONOMIC PLANNING IN INDIA)

107102

### 1. आयोजन की ऐतिहासिक समीक्षा

भारत में आयोजन के कर्णधार जवाहरलाल नेहरू की अध्यक्षता में 1938 में राष्ट्रीय आयोजन समिति (National Planning Committee) नियुक्त की गयी। समिति ने आयोजन के विभिन्न पहलुओं पर विचार कर कई रिपोर्टें प्रकाशित कीं। ब्रिटिश राष्ट्रीय आयोजन समिति के अध्यक्ष जवाहरलाल नेहरू थे जो स्वतन्त्र भारत के पहले प्रधानमंत्री बने। मत इस समिति के विचार परवर्ती आयोजन का आधार बने। राष्ट्रीय आयोजन समिति ने यह मत व्यक्त किया कि समस्त मूल उद्योगों और सेवाओं खनिज साधनों रेलों जल भाँपों का परिवहन और अन्य सार्वजनिक उपयोगिता वाले उद्योगों पर राज्य का स्वामित्व या नियंत्रण होना चाहिए तथा यह सिद्धान्त उन बड़े पमाने के उद्योगों पर भी लागू होना चाहिए जिनमें एकाधिकार कायम होने की संभावना है। समिति ने यह स्पष्ट कर दिया कि कुटीर उद्योगों और बड़े पमाने के उद्योगों में कोई विरोध नहीं है। आर्थिक विकास के लिए अर्थव्यवस्था का अद्योगिकरण आवश्यक है। किन्तु आद्योगिकरण का अर्थ यह नहीं कि कुटीर उद्योगों की उपेक्षा की जाए। समिति की यह धारणा थी कि कृषि का समावेश किए बिना राष्ट्रीय आयोजन को कोई भी योजना नहीं बनाई जा सकती। इस समिति ने उद्योग क्षतिपूर्ति (Compensation) देकर जमींदारी प्रथा के उन्मूलन की सिफारिश की। भूमि के वयक्तिक स्वामित्व के अधिक फैलाव को स्वीकार करते हुए सहकारी छेती (Cooperative farming) के सिद्धान्तों पर छेती बनने की सिफारिश की गयी। इनके अतिरिक्त ऊदी कृषि-आय पर आदकर की प्रति एक आसिही कर (Progressive Tax) लगाना वढनय सनज्ञा गया। राष्ट्रीय आयोजन समिति ने दस वर्षों में जनता का जीवन-स्तर दुगुना करना अपना लक्ष्य रखा।

राष्ट्रीय आयोजन समिति के अतिरिक्त आठ उद्योगपक्षियों ने भारत के अधिक विकास के लिए एक योजना तैयार की जो बम्बई योजना (Bombay Plan) के नाम से प्रसिद्ध है। इसके अतिरिक्त आचार्य श्रीमन्नरायण ने ले कि "भारत" के

अनुयायी थे गांधीवादी योजना (Gandhian Plan) में दस वर्ष की अवधि में न्यूनतम जीवनस्तर उपलब्ध कराने का लक्ष्य रखा। इस योजना में न्यूनतम आयोजन के एक साथ एप्र सतुलित विकास पर नज़र दिया गया। योजना में कुटीर तथा लघु उद्योगों को प्रोत्साहित करने का विशेष रूप में उल्लेख किया गया। विश्व बैंक की सिफारिशों की पूर्ण राय से जनता योजना (People's Plan) प्रतिपादित की। यह योजना रूसी आयोजन के अनुभव से प्रेरित थी। इसमें सामूहिक या सरकारी छेती (Collective or State Farming) पर ज़रूर दिया गया और इसके लिए भूमि के राष्ट्रीयकरण की सिफारिश की गयी। योजना के प्रतिपादक एम एन राय ने सौचित्यत रूस के अनुभव के विपरीत उपभोग-वस्तु उद्योगों के विकास पर बल दिया क्योंकि उनके विकास द्वारा जनता के जीवन-स्तर को शीघ्र उन्नत किया जा सकता था। इन सभी योजनाओं का ऐतिहासिक महत्त्व है क्योंकि ये सब कागाजा योजनाएँ थीं जिन्हें क्रियान्वित नहीं होना था।

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् भारत सरकार ने 1950 में योजना आयोग की स्थापना की ताकि देश की भौतिक पूँजी एवं मानवसंसाधन (Human Resources) की आवश्यकता का अनुमान लगाया जाए और इनका अधिक सन्तुलित एवं प्रभावी प्रयोग किया जाए। प्रथम पंचवर्षीय योजना 1950-51 में आरम्भ हुई और इसके बाद पंचवर्षीय योजनाओं का एक श्रृंखला चालू हो गयी।

### 2. भारत में आयोजन के समाजार्थिक उद्देश्य (Socio-economic Objectives of Planning in India)

आर्थिक विकास की चेतना को दृष्टि में रखते हुए हमारे संविधान के निर्देशक सिद्धान्त (Directive Principles of the Constitution) में यह उल्लेख किया गया है कि "राज्य अपनी नीति का संचालन खास तौर पर निम्नलिखित उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए करेगा (क) नागरिकों को—यूरुपों और



स्त्रियो दोनों को समान रूप से जीवन-निवाह के पर्याप्त साधनों का अधिकार प्राप्त होगा (ख) समाज के भौतिक साधनों के स्वामित्व का वितरण और नियन्त्रण इस प्रकार किया जाएगा कि सर्वोत्तम रूप में सबका भला हो (ग) आर्थिक प्रणाली की कार्यप्रणाली का परिणाम ऐसा न हो कि धन और उत्पादन के साधनों का सकेन्द्रण (Concentration of wealth and means of production) आम जनता के हितों के विरुद्ध हो जाए।" निदेशक सिद्धान्त भारत के जनसामान्य की आर्थिक-विकास सम्बन्धी चेतना और प्रेरणा को अभिव्यक्त करते हैं और परिणामतः राष्ट्रीय सरकार ने आर्थिक विकास को प्रोत्साहित करने के लिए आयोजन (Planning) की पद्धति को अपनाया।

आयोजन के आधार आर्थिक विकास की गति इतनी होनी चाहिए कि इसके प्रभाव को जनसामान्य अनुभव कर सके। यदि अधिक विकास की गति धीमी एवं धोड़ी सी होती है तो यह लोगो को प्रोत्साहित न कर सकेगी। आयोजन का उद्देश्य आर्थिक विकास की गति को बढ़ाना है ताकि जो प्रगति अनायोजित समाज (Unplanned Society) द्वारा दीर्घकाल में प्राप्त की जाती है वह आयोजन के अधीन समाज द्वारा अल्पकाल में प्राप्त की जा सके। इसी से ही समाज का आयोजन में विश्वास कायम हो सकता है और यह सामाजिक एवं आर्थिक विकास में परिवर्तन का उपकरण बन सकता है। भारत में आयोजन को ने चार समाजार्थिक उद्देश्य बताए हैं

- 1 उत्पादन को अधिकतम सम्भव सीमा तक बढ़ाना ताकि राष्ट्रीय एवं प्रति व्यक्ति आय के उच्च स्तर की प्राप्ति की जा सके
- 2 पूर्ण रोजगार प्राप्त करना
- 3 आय तथा सम्पत्ति की असमानताओं को कम करना और
- 4 सामाजिक न्याय उपलब्ध कराना।

हम इन चार उद्देश्यों का आयोजन तथा निर्धनता को दूर करना और आयोजन तथा सामाजिक परिवर्तन के शार्पक के अधीन अध्ययन करेंगे।

### आयोजन और गरीबी हटाओ

भारत में आर्थिक आयोजन का मूल उद्देश्य कृषि उद्योग संचालन शक्ति परिवहन एवं संचार और अर्थव्यवस्था के अन्य सभी क्षेत्रों के विकास द्वारा तत्पर आर्थिक विकास करना है। तीव्र आर्थिक विकास द्वारा देश राष्ट्रीय एवं प्रति व्यक्ति आय में उन्नति ला सकता है देश से गरीबी और दीनता को दूर कर सकता है और जनसामान्य के स्तर को उन्नत कर सकता है। आयोजन का उद्देश्य केवल राष्ट्रीय आय की वृद्धि

ही नहीं बल्कि उन लोगों के स्तर को उठाना है जो शताब्दियों से निर्धनता के चंगुल में फसे हुए हैं। वास्तव में 'न्याय के साथ विकास' और 'गरीबी हटाओ' के नारे इस बात पर स्पष्ट बल देते हैं कि उद्देश्य केवल राष्ट्रीय आय की वृद्धि नहीं अपितु गरीबी को हटाना है।

पहले यह कल्पना की जाती थी कि कृषि एवं आद्योगिक विकास की गति तेज करने से अपने आप ही देश में रोजगार की वृद्धि हो जाएगी। साथ ही बेरोजगारी अल्परोजगार और गुप्त बेरोजगारी को समाप्ति से एक ओर कुल राष्ट्रीय उत्पाद (Gross National Product) की वृद्धि होगी और दूसरी ओर प्रति व्यक्ति आय की वृद्धि से लोगों का जीवन स्तर उन्नत हो जाएगा। जब योजना आयोग ने यह अनुभव किया कि कृषि तथा औद्योगिक विकास की वृद्धि के साथ-साथ बेरोजगारी और अल्प रोजगार में कमी नहीं हुई बल्कि वास्तव में बेरोजगारी में वृद्धि हुई है तो इसे आयोजन को रोजगार प्रधान बनाने की ओर बल देना पड़ा।

### आयोजन और सामाजिक परिवर्तन

अनायोजित समाज में विभिन्न प्रकार का शक्तिया कार्यशील रहती है। यह आवश्यक नहीं कि सभी शक्तिया एक ही दिशा में कार्य करे। कुछ शक्तियाँ प्रगामी होती हैं और कुछ अधोगामी (Retrogressive)। पूँ सुधार के उपाय सामाजिक कल्याण सम्बन्धी विधान श्रम-अधिनियम आदि प्रगतिवादा शक्तियों के उदाहरण हैं जब कि आय की असमानताएँ निर्धनता प्रगति के लिए समान अवसर का अभाव अधोगामी शक्तियों के उदाहरण हैं। भारत की आर्थिक योजनाओं का उद्देश्य इन सभी शक्तियों को इस प्रकार गतिमान करना है कि सामाजिक तथा वैयक्तिक विकास प्रोत्साहित हो सके।

आय की असमानताओं में कमी और समानवादी समाज की स्थापना से ऐसी परिस्थितियाँ कायम की जाती हैं जिनमें प्रत्येक व्यक्ति की शिक्षा एवं रोजगार में समान अवसर प्राप्त हो सके। ऐसे समाज में आर्थिक शक्ति का सकेन्द्रण नहीं होगा और एक व्यक्ति द्वारा दूसरे का शोषण भी नहीं होगा। इसी बात का उल्लेख भारत के सविधान के निदेशक सिद्धान्तों (Directive principles) में किया गया है। ये निदेशक सिद्धान्त देश का जनता का आकांक्षा और सकल्प की अभिव्यक्ति करते हैं जिसका मूल लक्ष्य न्याय के साथ आर्थिक विकास है। प्रथम पंचवर्षीय योजना में भारत के आर्थिक आयोजन के दीर्घकालीन उद्देश्यों का स्पष्ट विवरण इस प्रकार दिया गया है अधिकतम उत्पादन पूर्ण रोजगार आर्थिक समानता तथा सामाजिक न्याय का प्राप्ति को कि वर्तमान परिस्थिति में आयोजन के स्वाभाविक उद्देश्य समझे जाते हैं। भिन्न भिन्न विचार नहीं हैं बल्कि उन सम्बन्धित उद्देश्यों की

मूलता हैं जिनकी प्राप्ति के लिए देश को प्रयास करना है। इन्हे से किसी एक उद्देश्य की पूर्ति दूसरे को छोड़कर नहीं की जा सकती विकास की योजना में इन सबको सतुलित महत्व देना आवश्यक है।

### विभिन्न योजनाओं की दृष्टि-अल्पकालीन उद्देश्य

मूल या दीर्घकालीन उद्देश्यों के अतिरिक्त जो सभी योजनाओं के लिए साझे ह प्रत्येक पंचवर्षीय योजना में कुछ अल्पकालीन उद्देश्यों पर बल दिया गया। ये विरोग योजना के उद्देश्य कहे जा सकते हैं। उदाहरणार्थ पहली योजना में कृषि विकास शरणार्थियों के पुनर्वास और स्फूर्ति के नियंत्रण पर बल दिया गया। दूसरी योजना में तीव्र औद्योगीकरण को लक्ष्य रखा गया जिसमें विशेष बल मूल तथा भारी उद्योगों के विकास पर दिया गया। तीसरी योजना में आधारभूत उद्योगों अर्थात् इस्पात ईंधन एवं संचालन शक्ति का विस्तार करने की रचना गई और मशीन निर्माण क्षमता की स्थापना करने का नियम किया गया। इसके साथ साथ कृषि में आत्मनिर्भरता प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया। परन्तु चीन और पाकिस्तान के साथ युद्ध छिड़ जाने के कारण योजना का मुख्य बल प्रतिरक्षा (Defence) की ओर परिवर्तित करना पड़ा। चौथी योजना का लक्ष्य राष्ट्रीय आय की 5.5 प्रतिशत का वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त करना रखा गया। इसके अतिरिक्त सामाजिक न्याय के साथ समानता की ओर प्रगति और देश के कमजोर वर्गों के लिए राष्ट्रीय न्यूनतम जीवन स्तर (National minimum) प्राप्त करने का सकलप किया गया। ये उद्देश्य दो उद्देश्यों के रूप में उभरे गरावा हटाओ और सामाजिक न्याय के साथ विकास। पांचवी योजना में पांचवा योजना के नाम को और आगे बढ़ाने का निश्चय किया गया और इसके साथ आत्मनिर्भरता (Self reliance) पर भी जोर दिया गया। छठी योजना में कृषि एवं लघु स्तर के उद्योगों के विकास पर बल दिया गया विशेषकर अधिक रोजगार कायम करने की दृष्टि से।

जब हम इन योजनाओं का सफलता अथवा विफलता का समाक्षा करें, तो अल्पकालीन एवं दीर्घकालीन दोनों प्रकार के उद्देश्य दृष्टि में रखने योग्य।

### 3 भारत में लोकतान्त्रिक समाजवाद (Democratic Socialism in India)

राष्ट्र को सामूहिक प्रयत्न करने के लिए प्रेरित करने के उद्देश्य से आयोजन का राश्ट्र दार्शनिक आधार आवश्यक है जिससे विकास योजनाओं को क्रियान्वित करने के लिए

आवश्यक प्रेरणा मिल सके। बिना राजनीतिक और सामाजिक दृष्टि के आयोजन करना बेसा ही होगा जैसे मॉजिल के ज्ञान के बिना जहाज चलाना। प्रत्येक देश को आयोजन के अल्पकालीन और दीर्घकालीन उद्देश्य दृष्टि में रखने पड़ते हैं। अल्पकालीन लक्ष्य चाहे कितने ही महत्वपूर्ण क्यों न प्रतीत हो दीर्घकालीन लक्ष्यों पर हावी नहीं होने चाहिए। एक कुशल आयोजक का कार्य अल्पकालीन लक्ष्यों और दीर्घकालीन लक्ष्यों के बीच तत्तमेल बैठाना है ताकि उसकी कल्पना के समाज की स्थापना का मार्ग प्रशस्त हो सके। इस उद्देश्य की सिद्धि के लिए कुशल आयोजक को प्रस्तावित समाज की स्पष्ट कल्पना होनी चाहिए तथा इस कल्पना में मानवीय व्यक्तित्व के सभी पक्षों पर ध्यान दिया जाना चाहिए। राष्ट्रीय विकास के आयोजन के प्रति जनता में उत्साह का संचार करने के लिए आयोजन का सुदृढ़ दार्शनिक आधार अपरिहार्य शर्त है।

भारत में लोकतान्त्रिक समाजवाद (Democratic Socialism) की विचारधारा का विकास—मार्क्स और एंगल्स ने समाजवाद की वैज्ञानिक आधार प्रदान किया। उनका विश्वास था विश्व से शोषण मिटाने के लिए उत्पादन के साधनों पर से निजी स्वामित्व समाप्त करना आवश्यक है। मार्क्स और एंगल्स को निजी सम्पत्ति सब बुझाने की जड़ प्रतीत हुई। मार्क्स और एंगल्स की विचारधारा के अनुयायी बोलशेविकों को 1917 में रूस में सत्ता प्राप्त हुई। उन्होंने मार्क्स और एंगल्स के विचारों को व्यवहार्य रूप देने की चेष्टा की अतः सोवियत रूस में आर्थिक विकास को प्रोत्साहित करने के लिए समग्र राष्ट्रीयकरण (Total nationalisation) पर आधारित आयोजन अपनाया गया। अतः आयोजन का सर्वप्रथम विकास रूस से हुआ। मानव जाति के इतिहास में यह पहला अवसर था जबकि समाज ने निर्धनता, भूख और बेरोजगारी मिटाने के लिए आयोजन के अनुसार समूहित प्रयत्न किया। रूसी आयोजकों की भारी सफलता का विषय के पूँजीवादी देशों में अनिवार्य प्रभाव पड़ा। यद्यपि पूँजीवादी देशों की निजी सम्पत्ति के सिद्धान्त में आस्था नहीं मिट पाई तथापि उन्हें यह विश्वास हो गया कि सरकार निर्धनता, कष्ट, बेरोजगारी और अज्ञान को कम करने में प्रभावशाली भाग अदा कर सकता है।

स्वतन्त्र होने पर भारत की परिचय के समुन्त राष्ट्रों की तुलना में भिन्न प्रकार की समस्याओं का समाधान करना था। भारत व्यापक निर्धनता व्यापक बेरोजगारी और अल्परोजगार में डूबा हुआ था जिसका स्वरूप संरचनात्मक (Structural) था उसकी श्रमिक निष्पक्ष और अप्रशिक्षित थे उसकी कृषि अवरूढ़ थी और अर्द्ध सम्बन्धों (Semi feudal relations) में जकड़ी हुई थी तथा उसके उद्योग अत्यन्त पिछड़े हुए

थे। अतः भारत की समस्याओं के समाधान के लिए विशाल राष्ट्रीय प्रयास आवश्यक था। उसका काम केवल चक्र विरोधी नीति अपनाने से नहीं चल सकता था। फलतः उसने सामाजिक और आर्थिक उद्योतक (Economic lever) के रूप में आयोजन का सहारा लिया। समाजवादी आयोजन (Socialist planning) से प्रभावित होने के कारण हमने मार्क्सवादियों से समाज की सकलपना ग्रहण की किन्तु साथ ही हमारे विचारकों ने न्यायोचित समाज के पूर्ण विकास के लिए पूंजीवादी समाज के लोकतांत्रिक मूल्यों (Democratic values) को भी अपरिहार्य माना। इस प्रकार हमने दो चरम समाजों के गुणों का लाभ उठाते हुए जिस समाज की कल्पना की वह 'लोकतांत्रिक समाजवाद' (Democratic socialism) के नाम से विख्यात हुआ। लोकतांत्रिक समाजवाद के सिद्धान्त पर आधारित समाज में लोकतंत्र और समाजवाद वस्तुतः ऐसे समाज की रचना के साधन होते हैं जिसमें जनता का जीवन स्तर उन्नत करने के लिए एक वर्ग द्वारा दूसरे वर्ग का शोषण रोका जाता है तथा व्यक्ति को आत्मवि्यक्ति (Self expression) की पूर्ण स्वतंत्रता प्राप्त होती है अतः मानवीय व्यक्तित्व का अपेक्षाकृत पूर्ण और मुक्त विकास लोकतांत्रिक समाजवाद का सर्वोच्च लक्ष्य है। इस लक्ष्य की सिद्धि में जहाँ एक ओर निर्धनता और आय तथा सम्पत्ति की असमानताएँ बाधक हैं वहाँ दूसरी ओर लोकतंत्र का अभाव भी उतनी ही बड़ी बाधा समझी गई है।

सोवियत रूस और पूर्वी यूरोप के समाजवादी देशों के हाल ही हुए विघटन से यह बात सिद्ध हो गयी है कि विकास के बारे में नेहरू ने लोकतंत्रीय समाजवाद को केवल आर्थिक शक्तियों के पक्ष में ही सीमित न रखकर इसके प्रति सम्पूर्ण दृष्टिकोण अपनाया। जबकि प्रतिष्ठित समाजवादी दर्शन में स्वतंत्रता और लोकतंत्र की विकास प्रक्रिया के अंग के रूप में उपेक्षा की गयी वहाँ नेहरू ने इसे लोकतंत्रीय समाजवाद का अंग माना। हाल ही में भूतपूर्व सोवियत रूस में भी बाजार आधारित अर्थव्यवस्था (Market based economy) चालू की गयी है। भारत भी अपनी अर्थव्यवस्था में उदारीकरण (Liberalisation) कर रहा है और सरकारी नियंत्रण एवं विनियमन को कम करता जा रहा है परन्तु इसके साथ साथ नेहरू के लोकतांत्रिक समाजवाद के दर्शन का परित्याग नहीं कर रहा है।

**लोकतांत्रिक समाजवाद के दर्शन की प्रमुख विशेषताएँ**

लोकतांत्रिक समाजवाद का दर्शन समाज की समग्र कल्पना पर आधारित है। इसका अभिप्राय यह है कि एकमात्र भौतिक समृद्धि, मानव जीवन को सुखी और सम्पन्न नहीं बना सकती। वस्तुओं और सेवाओं के रूप में जन साधारण को भौतिक सुख का ऊँचा स्तर उपलब्ध कराने के साथ साथ सभी नागरिकों को समान अवसर भी उपलब्ध कराए जाने

चाहिए ताकि वैयक्तिक और सामूहिक विकास के लिए आवश्यक नीति और आध्यात्मिक मूल्य विकसित किए जा सकें। इस प्रकार उत्पादन अधिकतम करने के साथ साथ आर्थिक और सामाजिक विषमताओं को कम करने का कार्यक्रम तथा जनता को राष्ट्रीय न्यूनतम आय (National minimum) उपलब्ध कराने का आश्वासन लोकतांत्रिक समाजवाद के अधिन्न अंग हैं। अतः लोकतांत्रिक समाजवाद के प्रमुख लक्षणों का विवेचन करना युक्तियुक्त होगा।

**1 समाजवादी समाज का सर्वप्रथम उद्देश्य निर्धनता समाप्त करना और राष्ट्रीय न्यूनतम की व्यवस्था करना**—इस लक्ष्य की पूर्ति के लिए यह आवश्यक है कि कृषि और औद्योगिक उत्पादन में लगातार वृद्धि की जाए। निर्धनता और अत्यधिक निम्न जीवन स्तर की चक्की में पिसे वाली जनता के लिए समाजवाद तभी अर्धपूर्ण हो सकता है यदि वह प्रत्येक व्यक्ति की मूलभूत आवश्यकताओं की पूर्ति कर सके। अतः निकट भविष्य में राष्ट्रीय न्यूनतम के रूप में खाद्य कपड़ा आवास डाक्टरों सहायता और शिक्षा की मूलभूत न्यूनतम आवश्यकताओं की व्यवस्था का आश्वासन प्रदान कर सके। राष्ट्रीय न्यूनतम की व्यवस्था करना चौथी एवं उत्तरोत्तर योजनाओं का एक लक्ष्य था।

**2 समाजवादी अर्थव्यवस्था का लक्ष्य आय और सम्पत्ति की असमानताएँ कम करना** है—तत्त्वतः समाजवाद समाज के श्रमजावी वर्गों के हित में आय के पुनर्वितरण का आन्दोलन है। अनियमित पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में आर्थिक विकास के परिणामस्वरूप आय की असमानताओं में वृद्धि होती है एवं सम्पत्ति कुछ विशेषाधिकार सम्पन्न वर्गों के हाथों में सकेन्द्रित हो जाती है। जब तक राष्ट्रीय आय में श्रम वर्ग का भाग काफी न बढ़ जाए तब तक जन साधारण के लिए लोकतांत्रिक समाजवाद का कुछ अर्थ नहीं होता। मजदूर संघों (Labour unions) के दबाव के राष्ट्रीय आय में श्रमिकों का भाग बढ़ जाता है किन्तु यह वृद्धि समाजवादी समाज की आवश्यकताओं को देखते हुए बहुत कम होती है। फलतः योजना बद्ध अर्थव्यवस्था (Planned economy) में आय और सम्पत्ति की असमानताएँ कम करने के लिए नीति बनाना अत्यावश्यक है।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना में इस प्रश्न का विवेचन करते हुए कहा गया 'वर्तमान युग में विकास का आरम्भ करने वाले अल्पविकसित देशों के समक्ष उत्पादन के साधनों और वर्ग सम्बन्धों (Class relations) का ऐसे रूप में समन्वय करने की समस्या है जिससे कि विकास के फलस्वरूप आर्थिक और सामाजिक असमानताओं में कमी आ जाए विकास की प्रक्रिया और ढाँचे का सार समाजोत्थरण (Socialization) में है असमानताएँ कम करने की प्रक्रिया दुहरी है। इसके अतिरिक्त एक ओर निम्नतम स्तर पर आय में वृद्धि करनी आवश्यक है और दूसरी ओर उच्चतम स्तर पर

आय में कमी करनी आवश्यक है। इससे यद्यपि पूर्वोक्त पक्ष अधिक महत्वपूर्ण अंग है किन्तु दूसरे पक्ष के सम्बन्ध में शीघ्र और उद्देश्यपूर्ण प्रयास किया जाना भी आवश्यक है।<sup>2</sup>

3 समाजवादी अर्थव्यवस्था का एक उद्देश्य सबको समान अवसर प्रदान करना है—समाजवादी अर्थव्यवस्था में जति धन और जन्म के भेदभाव के बिना सभी नागरिकों को समान अवसर प्रदान करना आवश्यक है। अवसर की समानता (Equality of opportunity) और राष्ट्रीय न्यूनतम की प्राप्ति (Full employment) उपलब्ध कराया जाए। अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में आर्थिक ढाले की मूलभूत कमियों के कारण बेरोजगारी की समस्या उत्पन्न होती है। सबसे बड़ी कमी पूर्ण रोजगार (Full employment) के लिए पर्याप्त स्तर तक विनियोजन का स्तर उन्नत करने में अर्थव्यवस्था का विफल होना है इसके लिए संयोजन की भारी तलाश करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त भूमि पर आबादी के अत्यधिक दबाव के परिणामस्वरूप देशांतर में अल्परोजगार विद्यमान रहता है। देश की जनशक्ति के पूर्ण उपयोग के लिए यह आवश्यक है कि उद्योगों का विस्तार किया जाए। इसके अतिरिक्त घनी आबादी वाले देशों में और विशेष रूप से कम काम काज के मौसम (Slack season) में ग्राम कार्यों का विस्तार पैमाने पर कार्यक्रम चलाया जाना अत्यंत महत्वपूर्ण है ताकि ग्रामीण श्रमिकों की लगातार काम मिलता रहे।

अपेक्षाकृत कम विशेषाधिकार प्राप्त वर्गों (Less privileged classes) की सहायता करने के लिए शिक्षा की सुविधाओं का विस्तार करना आवश्यक है ताकि प्रत्येक बच्चे के लिए उसकी योग्यता के अनुरूप शिक्षा की व्यवस्था की जा सके। मुक्त और सार्वभौम प्राथमिक शिक्षा (Universal primary education) की व्यवस्था तकनीकी और उच्चतर शिक्षा के अवसरों का विस्तार, छात्रवृत्तियों और अन्य प्रकार के सहायता उपायों की उदार स्वीकृति आदि के कारण जन्मभूलक क्षतियों का प्रभाव बचाकर सीमा तक कम किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त अक्षम और वृद्ध लोगों की सहायता के लिए सामाजिक बीमा (Social insurance) की योजना से भी समान अवसर जुटाने में काफी सहायता मिल सकती है।

4 सार्वजनिक और सहकारी क्षेत्र के विस्तार में आस्था किन्तु समग्र राष्ट्रीयकरण में आस्था न होना—भारत सरकार ने नीति के लक्ष्य के रूप में समग्र राष्ट्रीयकरण (Total nationalisation) की अस्वीकृति कर दिया। लोकतांत्रिक समाजवाद की निवारणाएँ में सम्पत्ति का सर्वथा उन्मूलन वांछनीय नहीं समझा जाता। हमारे देश में दो

विचारधाराओं के अनुयायी स्पष्टतः दीख पड़ते हैं वामपंथी (Leftists) और दक्षिणपंथी (Rightists) वामपंथियों की समग्र राष्ट्रीयकरण के सिद्धान्त में आस्था है ताकि सम्पत्ति की पूर्णतया समाप्ति किया जा सके। इसके विपरीत दक्षिणपंथियों का निजी क्षेत्र की पूर्ण स्वतंत्रता में विश्वास है तथा वे मानते हैं कि निजी क्षेत्र आर्थिक विकास के पथ में समर्थ है। भारत सरकार के मत में ये दोनों विचारधाराएँ चरमवादी हैं और देश की आवश्यकताओं को दृष्टि से अनुपयुक्त हैं। अतः हमने निजी क्षेत्र को सर्वथा नष्ट करने के स्थान पर उसे सीमित करवा उचित समझा है। जहाँ कहीं भी निजी स्वामित्व समाप्त किया गया है वहाँ उसके स्थान पर या तो सरकारों स्वामित्व की स्थापना की गई या उपयुक्त सहकारी स्वामित्व (Co operative ownership) की।

द्वितीय पंचवर्षीय योजना में निजी और सरकारी क्षेत्र के सापेक्ष महत्त्व का निम्नलिखित शब्दों में उल्लेख किया गया है 'सरकारी क्षेत्र का तात्पर्य गति से विकास करना ही है। इसे न केवल वे विकास क्रियाएँ आरम्भ करनी हैं जिन्हें आरम्भ करने के लिए निजी क्षेत्र या तो इच्छुक नहीं हैं या फिर समर्थ नहीं हैं अपितु अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत विनियोजन के सम्पूर्ण ढांचे का परिवर्तन करने में इसे प्रमुख भाग अदा करना है। ऐसी विकासप्रणाली अर्थव्यवस्था में सरकारी और निजी क्षेत्रों के साथ साथ विस्तार की काफी गुंजाइश रहती है किन्तु यदि विकास को परिकल्पित गति के अनुसार अग्रसर होना है तथा व्यापक सामाजिक लक्ष्यों की पूर्ति में प्रभावशाली ढंग से वशदान करना है तो यह अनिवार्य है कि सरकारी क्षेत्र न केवल कुल रूप में अपितु सापेक्ष रूप में निजी क्षेत्र की अपेक्षा तेजी से विकसित हो।'<sup>3</sup>

5 समाजवादी अर्थव्यवस्था में आर्थिक शक्ति के संकेन्द्रण और एकाधिकारी प्रवृत्तियों की भनपने से रोकने का प्रयास किया जाना—बड़ी औद्योगिक इकाइयों के विकास के कारण एक बड़ी सीमा तक एकाधिकारी प्रवृत्तियों का विकास होता है। एकाधिकारी प्रवृत्तियों (Monopolistic tendencies) के विकास के परिणामस्वरूप नए उद्यमकर्ताओं का इन उद्योगों में प्रवेश असम्भव प्रतीत होने लगता है। इसके अतिरिक्त कुछ व्यक्तियों के हाथ में अधिक शक्ति का संकेन्द्रित हो जाना लोकतांत्रिक राज्यान्त के सिद्धान्त के ठाक विपरीत है। अतः एकाधिकारी प्रवृत्तियों की रोकथाम के उपाय करने आवश्यक हो जाते हैं। तीसरी योजना में एकाधिकार का सामना करने के अनेक उपाय प्रस्तावित किए गए हैं—प्रथम सरकारी क्षेत्र का उन क्षेत्रों में विस्तार जिनके लिए बड़ी इकाइयों की स्थापना के लिए भारी विनियोग की आवश्यकता होती है द्वितीय नए उद्यमकर्ताओं मध्यम और लघु इकाइयों तथा सहकारी ढंग से सक्रिय उद्योगों का विस्तार करना,

और तृतीय नियन्त्रण और नियमन की सरकार की शक्ति को प्रभावशाली ढंग से प्रयोग में लाना तथा उपयुक्त राजकोषीय उपायों (Fiscal measures) का प्रयोग करना।

एक ऐसे समाज के लिए जिसमें लोकतन्त्रीय समाजवाद का व्रत ले रखा हो एकाधिकार पर नियन्त्रण करना अत्यन्त महत्वपूर्ण है ताकि उन समाज विरोधी प्रवृत्तियों का दमन किया जा सके जिनके कारण सामाजिक और आर्थिक न्याय की नींव पर आघात होता है। "सक्षेप में उद्देश्य केवल यह नहीं होना चाहिए कि आर्थिक शक्ति के सङ्केन्द्रण (Concentration of economic power) और एकाधिकार की प्रवृत्तियों को रोका जाए बल्कि औद्योगिक संगठन (Industrial organisation) के ऐसे स्वरूप को बढ़ावा दिया जाए जिसमें उत्पादन के ऊँचे स्तर प्राप्त हो और राष्ट्रीय आयोजन के भीतर उद्यमकर्ताओं में मध्यम और छोटे पैमाने के उद्योग-धन्यो और सहकारी संगठनों को विकास का पूरा अवसर मिल सके।"<sup>4</sup>

समाजवादी अर्थव्यवस्था में आर्थिक निर्णय करने की मूल कसौटी निजी लाभ नहीं अपितु सामाजिक लाभ होती है समाजवादी अर्थव्यवस्था में वैयक्तिक लाभ की भावना को सामाजिक लक्ष्य की प्राप्ति के अधीन रखने की कल्पना की जाती है। "तत्त्वतः इसका अभिप्राय यह है कि विकास की दिशा निर्धारित करने की मूल कसौटी वैयक्तिक लाभ नहीं बल्कि सामाजिक लाभ होनी चाहिए और विकास ढाँचे तथा सामाजिक सम्बन्धों (Socio economic relations) के ढाँचे का इस प्रकार से आयोजन किया जाना चाहिए कि इससे न केवल राष्ट्रीय आय और रोजगार में काफी वृद्धि हो अपितु आय और धन की अपेक्षाकृत अधिक समानता भी विकसित हो। उत्पादन वितरण उपभोग और विनियोजन से सम्बन्धित-और वस्तु सभी महत्वपूर्ण सामाजिक सम्बन्धों से जुड़े हुए मुख्य निर्णय उन अभिकरणों द्वारा किये जाने चाहिए जो सामाजिक प्रयोजन की दृष्टि से सम्पन्न हों।" <sup>5</sup> मिश्रित अर्थव्यवस्था में निजी और सरकारी दोनों क्षेत्रों के लिए स्थान रहता है सरकारी क्षेत्र के विनियोग की कसौटी निर्धारित करते समय अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं को व्यापक रूप से दृष्टिगत रखा जाता है किन्तु निजी क्षेत्र में विनियोजन विषयक निर्णय लागत और प्रतिफल के आधार पर किए जाते हैं। अतः यह आवश्यक है कि ऐसी आर्थिक नीतिया विकसित की जाए जिनसे निजी क्षेत्र का विनियोग भी योजना में स्वीकृत सामाजिक ढाँचे के साथ-साथ स्थूल रूप में सगत हो सके। लोकतान्त्रिक समाजवादी अर्थव्यवस्था में उक्त उद्देश्य की पूर्ति के उपायों का अत्यन्त महत्व है। इसमें सन्देह नहीं कि लोकतान्त्रिक समाजवादी आयोजन में प्रत्यक्ष

बटन (Direct allocation) सम्भव नहीं तथा राज्य को कीमत प्रणाली के माध्यम से कार्य करना आवश्यक होता है परिणामतः नियन्त्रणों और नियमनों के कारण कीमत प्रणाली के अन्धे नियम को सामाजिक लक्ष्य की दिशा में प्रेरित किया जाता है।

एक विकासमान अर्थव्यवस्था में स्फीतिकारी दबावों (Inflationary pressures) के पैदा होने का खतरा सदैव बना रहता है क्योंकि नई आय के उत्पन्न होने तथा उत्पादन बढ़ने में सदैव कुछ न-कुछ समयान्तर रहता है। परिणामतः उत्पादन की कमी के कारण कीमतों के बढ़ जाने का खतरा उत्पन्न हो जाता है। यद्यपि कीमतों की वृद्धि रोकने का मूल उपाय तो उत्पादन बढ़ाना ही है ताकि वस्तुओं की न्यूनता न रह जाए किन्तु इस बात का ध्यान रखना उतना ही महत्वपूर्ण है कि कहीं व्यापारी न्यूनता की अवस्था का लाभ ठाठकर जनता को शोषण न करें। अनिवार्य वस्तुओं और खाद्य जैसी जीवन रक्षक वस्तुओं की कीमतों के उतार चढ़ाव के सम्बन्ध में उपर्युक्त तर्क विशेष रूप से महत्वपूर्ण है।

7 वैयक्तिक और सामाजिक जीवन की सम्पन्नता के लिए लोकतान्त्रिक मूल्यों में आस्था भारत में लोकतान्त्रिक समाजवाद की जो सकल्पना स्वीकृत की गई है उसमें वैयक्तिक और सामाजिक जीवन की सम्पन्नता के लिए लोकतान्त्रिक मूल्यों में विश्वास व्यक्त किया गया है। समाजवाद के साथ जुड़े हुए 'लोकतान्त्रिक' विशेषण के कारण इसका रूस और चीन के सर्वाधिकारतन्त्रीय समाजवाद (Totalitarian socialism) से भेद स्पष्ट हो जाता है। भारतीय समाजवाद किसी भी प्रकार के अधिनायकवाद (Dictatorship) में या व्यक्ति वर्ग दल अथवा राज्य के हाथ में सम्पूर्ण सत्ता सौंप देने में विश्वास नहीं रखता। भारत की उदार चेतना में मतो और विचारधाराओं को समोने का सामर्थ्य है। यह उल्लेखनीय है कि लोकतन्त्र जीवन तथा सामाजिक व्यवहार की एक ऐसा प्रणाली है जिसमें मतभेदों को शक्ति से नहीं बल्कि विचार विमर्श से सुलझाया जाता है।

भारतीय आयोजन की विचारभूमि और दर्शन अत्यन्त पुष्ट है। लोकतन्त्र और निजी उद्यम की प्रणालियों को सुरक्षित रखते हुए आर्थिक विकास की प्रक्रिया का चलाना जटिल और कठिन कार्य है। उत्साही नेतृत्व की आर्थिक विकास का अनुकूल उपयुक्त परिस्थितियों का निर्माण कर सकता है। मिश्रित पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में निहित अन्तर्विरोध आर्थिक आयोजन के लक्ष्यों की प्राप्ति में बाधा है किन्तु आर्थिक विकास की प्रक्रिया केवल तभी सरलता से अग्रसर हो सकती है जबकि निजी सरकारी और सहकारी क्षेत्रों के रूप में राजनीतिक प्राचल (Parameters) स्पष्ट रूप में निर्धारित किए जाएं और आयोजन कार्यक्रमों को क्रियान्वित करने का प्रयत्न भी किया जाए।

## मिश्रित अर्थव्यवस्था में आयोजन की प्रक्रिया (PLANNING PROCESS IN A MIXED ECONOMY)

### 1 मिश्रित अर्थव्यवस्था की अवधारणा का विकास (Evolution of the Concept of Mixed Economy)

मिश्रित अर्थव्यवस्था दो बिल्कुल विरोधी विचारधाराओं में मनोरंजित का परिणाम है इनमें से एक विचारधारा निर्बाध पूँजीवाद (Laissez faire capitalism) के सिद्धान्त का समर्थन करता है और दूसरी इस बात में प्रबल विश्वास रखती है कि समग्र अर्थव्यवस्था के उत्पादन के साधनों का समाजीकरण होना चाहिए और इनका नियंत्रण राज्य द्वारा किया जाना चाहिए। मिश्रित अर्थव्यवस्था में निजी उद्यम (Private enterprise) और इसके परिणामस्वरूप निजी हित एवं लाभ प्रेरणा (Profit motive) पर बल को उचित समझा जाता है। यू. के. एस. ए. और यूरोप के सभी स्वतंत्र देशों और आस्ट्रेलिया का महान् आर्थिक विकास निजी उद्यम द्वारा किया गया। यही कारण है कि अठारहवीं और उन्नीसवीं शताब्दी के अर्थशास्त्रियों की कृतियों में मिश्रित अर्थव्यवस्था की धारणा का कोई जिक्र नहीं था क्योंकि उन दिनों आर्थिक स्वतंत्रता और आर्थिक मामलों में राज्य द्वारा अहस्तक्षेप (Non interference) मूल सिद्धांत माने जाते थे। प्रतिष्ठित (Classical) और नव प्रतिष्ठित (Neo classical) अर्थशास्त्रियों के अनुसार अधिक प्रणाली निश्चित रूप में कार्य करता थी और ऐसा माना जाता था कि जो क्रिया व्यक्ति के लिए लाभदायक है वह समग्र समाज के अधिक कल्याण को प्रोत्साहित करती है। अधिक प्रणाली में पूर्ण समन्वय निजी हित का अदृश्य शक्ति (Invisible hand) द्वारा प्राप्त किया जा सकता है। इन विचारों को मार्क्स ने स्वीकार नहीं किया और विकास का समाजवादी सिद्धान्त प्रतिपादित किया। समाजवादियों ने उत्पादन के सभी साधनों के समाजीकरण का समर्थन किया। वे चाहते थे कि राज्य अर्थव्यवस्था का निर्देशन करे। वे निजी उद्यम को समाप्त करने के पक्ष में थे क्योंकि यह निजी हित, निजी सम्पत्ति (Private Property) और व्यापक द्वारा लाभ अधिकतम करने

के सिद्धान्त पर आधारित था। यू. एस. एस. आर. हंगरी, चेकोस्लोवाकिया, पोलेण्ड, बुल्गारिया, यूगोस्लाविया, साम्यवादी चीन वियतनाम क्यूबा आदि में साम्यवादी राज्यों को स्थापना मार्क्सवादी विचारों का परिणाम था।

1929 की महामंदी में पूँजीवादी अर्थव्यवस्था लोकोहित प्रोत्साहित करने में विफल हुई और इस कारण इसकी मूल कमजोरियों के बारे में अर्थशास्त्रियों एवं राजनीतिज्ञों की आखे खुल गयीं। केन्ज ने 1936 में लिखा 'संसार ऊपर से इस प्रकार प्रशस्त नहीं है कि निजी एवं सामाजिक हित सदा एकरूप हो जाए यह अर्थशास्त्र के सिद्धान्तों से सही निष्कर्ष नहीं है कि जागरूक निजी हित सदा सामाजिक हित के अनुरूप कार्य करता है। न ही यह सही है कि निजी हित सामान्यतः प्रबुद्ध होता है। जब 1929 की मंदी के कारण अर्थव्यवस्था के निर्वाध कार्य करने के बारे में प्रतिष्ठित अर्थशास्त्रियों के दावे खोखले सिद्ध हुए तो केन्ज को सहायता मिली।

प्राचीन पूँजीवादी व्यवस्था की विफलता की साक्षात् प्रतिक्रिया समाजवादी अर्थव्यवस्था के समर्थन के रूप में व्यक्त हुई। यह विश्वास किया जाता था कि उत्पादन के साधनों का पूर्ण समाजीकरण (Socialisation of the production) और राज्य द्वारा उत्पादन एवं वितरण का निर्देशन अर्थव्यवस्था की प्रबल समस्याओं का आदर्श समाधान है। प्रोफेसर ए. सी. पीगू, जो कि प्रतिष्ठित विचारधारा का आखिरी प्रवक्ता था ने भी पूँजीवादी अर्थव्यवस्था पर समाजवादी अर्थव्यवस्था की श्रेष्ठता को इन शब्दों में स्वीकार किया "समाजवादी केन्द्रीय आयोजन की प्रणाली को यदि प्रभावी रूप में व्यवस्थित किया जाए तो यह कई प्रकार से हमारी वर्तमान पूँजीवादी अर्थव्यवस्था से बेहतर है।"

इन परिस्थितियों में एक समझौतावादी पद्धति का निर्माण किया गया। केन्ज ने स्वयं इसके बिबल में महत्वपूर्ण

I F A Keynes *The End of Laissez faire*  
2 A C Pigou, *Socialism versus Capitalism*

कार्यभार अंश दिया। उसका विचार था कि पूँजीवाद से यदि इसके दोष दूर कर दिए जाए, तो यह एक सहायनीय प्रणाली है क्योंकि इसके द्वारा उत्पादन में प्रतियोगिता तथा बृद्धता को प्रोत्साहित करने में सहायता प्राप्त होती है। साथ ही समाजवाद, यदि यह प्राधिकारवादी (Authoritarian) रूप धारण कर ले, तो वैयक्तिक स्वतंत्रता—आर्थिक एवं राजनीतिक दोनों प्रकार की—को पूर्णतया नष्ट कर देगा। परन्तु आधुनिक जटिल समाज में राज्य नियंत्रण एवं निर्देशन अपरिहार्य है। अतः इसलिए यह आवश्यक है कि राज्य-हस्तक्षेप की अधिक मात्रा और समाजवादी अर्थव्यवस्था में सहभागिता जो एक ओर है और पूँजीवाद जो दूसरी ओर है में समझौता होना चाहिए। केन के इन विचारों से मिश्रित अर्थव्यवस्था की धारणा का विकास हुआ।

## 2. मिश्रित अर्थव्यवस्था का अर्थ एवं क्षेत्र

मिश्रित अर्थव्यवस्था की अवधारणा में निजी क्षेत्र एवं सार्वजनिक क्षेत्र के सह अस्तित्व को स्वीकार किया जाता है। परन्तु इसके लिए जरूरी है कि निजी क्षेत्र अपने निजी हित की प्रेरणा को सामाजिक हित की प्रेरणा के साथ जोड़ ले। कुछ परिस्थितियों में तो निजी उद्यम के कार्य संचालन की इजाजत इसी शर्त पर दी जा सकती है कि यह समग्र समाज की सेवा करे। इसके अतिरिक्त निजी उद्यम को अर्थव्यवस्था के प्रत्येक क्षेत्र में प्रधान स्थान नहीं दिया जा सकता। जहाँ-कुछ क्षेत्रों—कृषि एवं लघु उद्यमों में इसे पूर्ण स्वतंत्रता और पूर्ण विकास की इजाजत दी जा सकती है दूसरे क्षेत्रों में इसे सीमित रूप में ही सहभागिता करने की अनुमति दी जा सकती है। कुछ ऐसे क्षेत्र भी हैं जो सामरिक (Strategic) एवं राष्ट्रीय महत्त्व रखते हैं इनमें हो सकता है निजी उद्यम को प्रवेश की इजाजत ही न दी जाए।

मिश्रित अर्थव्यवस्था में सरकार को आर्थिक क्रिया के क्षेत्र में सकारात्मक भाग अंश करना पड़ता है। कुछ उद्योग तो ऐसे हो सकते हैं जिनमें पूर्णतया सरकारी स्वामित्व हो और कुछ ऐसे उद्योग हो सकते हैं जिनमें राज्य और निजी उद्यम का साझा स्वामित्व एवं प्रयत्न हो। इस प्रकार मिश्रित अर्थव्यवस्था में देश की समग्र आर्थिक प्रणाली तीन भागों में बंट जाती है

(क) ऐसे क्षेत्र जिनमें उत्पादन एवं वितरण का पूर्ण स्वामित्व एवं नियंत्रण राज्य के हाथ में होता है और निजी क्षेत्र को पूर्णतया निःसारित कर दिया जाता है

(ख) ऐसे क्षेत्र जिनमें निजी उद्यम उत्पादन एवं वितरण में सहयोग करते हैं और

(ग) ऐसे क्षेत्र जिनमें निजी उद्यम पूर्णतया त्रिआशील होता है और इस पर राज्य का सामान्य नियंत्रण एवं विनियमन

होता है।

ऐसी अर्थव्यवस्था जिसमें निजी एवं सार्वजनिक उद्यमों का सह अस्तित्व होता है के लिए हेन्सन के शब्दों "द्वैध अर्थव्यवस्था" (Dual economy) का प्रयोग किया और लर्नर (Lerner) ने नियंत्रित अर्थव्यवस्था (Controlled economy) का किन्तु शब्द मिश्रित अर्थव्यवस्था का प्रयोग लेखकों ने अपनी कृतियों में प्रारम्भ कर दिया और अब यह एक स्वीकृत शब्द बन गया है।

## 3. भारत में मिश्रित अर्थव्यवस्था का ढांचा (Framework)

मिश्रित अर्थव्यवस्था का सबसे पहला महत्त्वपूर्ण लक्षण निजी एवं सार्वजनिक क्षेत्र का सह-अस्तित्व है। संकुचित रूप में पूँजीवादी एवं समाजवादी अर्थव्यवस्थाएँ दोनों ही मिश्रित अर्थव्यवस्थाएँ समझी जा सकती हैं क्योंकि प्रत्येक पूँजीवादी अर्थव्यवस्था में सार्वजनिक क्षेत्र तो होगा ही और इसी प्रकार की समाजवादी अर्थव्यवस्था में छोटा सा निजी क्षेत्र भी होगा। परन्तु पूँजीवादी या समाजवादी अर्थव्यवस्था में एक छोटे से सार्वजनिक या निजी क्षेत्र के अस्तित्व-मात्र से ही ये अर्थव्यवस्थाएँ मिश्रित अर्थव्यवस्थाएँ नहीं बन जातीं। महत्त्वपूर्ण बात यह है कि सरकार विधान सभा के माध्यम से यह घोषणा करे कि यह इन दोनों क्षेत्रों—निजी एवं सार्वजनिक क्षेत्र के सह अस्तित्व के लिए वचनबद्ध है। सरकार को इन दोनों क्षेत्रों के कार्यक्षेत्र का भी निर्धारण करना होगा।

भारत मिश्रित अर्थव्यवस्था का सर्वोत्तम उदाहरण समझा जाता है। भारतीय संविधान के निर्देशक सिद्धान्तों के आधीन आर्थिक क्षेत्र में राज्य की अपनी नीति का इस प्रकार निर्देशन करना होगा कि इससे समाज के भातिक साधनों के स्वामित्व का बेहतर वितरण एवं नियंत्रण प्राप्त हो सके और इससे कुछ व्यक्तियों के हाथों में सम्पत्ति का सकेन्द्रण और श्रम का शोषण रोका जा सके। निर्देशक सिद्धान्तों (Directive Principles) में अन्तर्निहित ये उद्देश्य तब तक प्राप्त करने सम्भव नहीं जब तक कि राज्य स्वयं उत्पादन और वितरण के क्षेत्रों में प्रवेश न करे। अतः तीव्र औद्योगीकरण और आत्मनिर्भरता को प्रोत्साहित करने के लिए जानबूझ कर सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार के औचित्य की इससे व्याख्या होती है। कमजोर वर्गों की सुरक्षा के लिए सरकार को अनिवार्य वस्तुओं के वितरण पर नियंत्रण करना होगा। इसी प्रकार अर्थव्यवस्था की बागडोर अर्थात् बाधा एवं बाधिकाएँ अपने हाथों में लेकर सरकार सामाजिक दृष्टि से वांछनीय क्षेत्रों में विनियोग के निर्देशन का प्रयास कर सकती है। इसके अतिरिक्त अधःसंरचना सुविधाओं (Infrastructural facilities) अर्थात् जल विद्युत परियोजनाओं, मिचाई सड़क तथा रेल परिवहन को प्रोत्साहित करके सरकार

ऐसी परिस्थितियाँ कायम कर सकती हैं जिनसे विनियोग का ऊँचा स्तर प्राप्त हो सके ताकि देश के लोगों को राष्ट्रीय एवं प्रति व्यक्ति आय उन्नत हो सके।

भारत में सरकार ने निजी तथा सार्वजनिक क्षेत्र में उद्योगों की प्रोन्नति के लिए क्षेत्र निर्धारण कर दिया है। यह वर्गीकरण 1956 की औद्योगिक नीति में स्पष्ट किया गया। प्रथम वर्ग में ऐसे उद्योग शामिल किए गए जिनके विकास की पूर्ण जिम्मेदारी राज्य सरकार पर डाली गई। दूसरे वर्ग में वे उद्योग शामिल किए गए जिनमें राज्य का स्वामित्व-अधिकार बढ़ा जाएगा परन्तु निजी क्षेत्र को सरकार के प्रयास में सहयोग देने की इजाजत होगी। इन दोनों क्षेत्रों में राज्य अर्थव्यवस्था के मूल महत्व के उद्योगों का विकास करने के लिए तानबूझ कर सार्वजनिक क्षेत्र (Public Sector) का विस्तार करना चाहता है। इस प्रकार प्रतिरक्षा और भारी उद्योगों का विकास करके देश को विदेशी निर्भरता से मुक्त करना होगा और अथ सरचना सुविधाओं अथवा पानी ऊर्जा और परिवहन का विस्तार करके कृषि तथा उद्योग में विनियोग के लिए अनुकूल परिस्थितियाँ कायम करनी होंगी। 1969 में मुख्य वाणिज्य बैंकों के राष्ट्रीयकरण द्वारा एक और बड़ा कदम उठाया गया ताकि उत्पादन के सामाजिक दृष्टि से चाँछीय क्षेत्रों में विनियोग निर्देशित हो सके।

चाहे सार्वजनिक क्षेत्र को विकास प्रक्रिया में श्रेष्ठ साक्ष्य प्राप्त माना गया किन्तु निजी क्षेत्र (Private Sector) को भी कार्य करने की इजाजत दी गयी और यह आशा का गयी कि इस अर्थव्यवस्था के समग्र ढाँचे के अन्तर्गत सरकारी क्षेत्र के प्रयासों में सहायता करनी होगी। योजना आयोग ने साफ शब्दों में कहा, 'आयोजित अर्थव्यवस्था में सार्वजनिक और निजी क्षेत्र में भेद सापेक्ष महत्व का है। दोनों क्षेत्र एक ही व्यवस्था के अविचार्य अंग हैं और उन्हें ऐसे ही कार्य करना होगा।'

दूसरे एक मिश्रित अर्थव्यवस्था अनिवार्यतः आयोजित अर्थव्यवस्था (Planned economy) है। मिश्रित अर्थव्यवस्था का अर्थ केवल एक नियंत्रित अर्थव्यवस्था से नहीं जिसमें सरकार आर्थिक मामलों में राजकोषाय एवं मोद्रक नीति द्वारा हस्तक्षेप करती है बल्कि यह एक ऐसी अर्थव्यवस्था है जिसमें सरकार की एक स्पष्ट एवं निश्चित योजना होता है। सरकार के लिए योजना बनानी आवश्यक है क्योंकि सार्वजनिक क्षेत्र का कार्य संचालन निश्चित प्राथमिकताओं के आधार पर करना होगा ताकि निश्चित सामाजिक एवं आर्थिक उद्देश्य प्राप्त किए जा सकें। परन्तु सरकार निजी क्षेत्र को अपने आप अव्यवस्थित ढंग से विकसित होने के लिए छोड़ नहीं सकती और इसलिए इसे एक समान्यतः योजना तैयार करनी होगी

जिसमें निजी क्षेत्र का एक सुनिश्चित स्थान हो।

तीसरे, मिश्रित अर्थव्यवस्था में पूँजीवाद और समाजवाद के मुख्य लक्षणों का बहुत स्पष्ट एवं चतुर रूप में समायोजन किया जाता है। उदाहरणार्थ निजी क्षेत्र के उद्योग निजी हित एवं लाभ प्रेरणा (Profit motive) पर आधारित होते हैं। वैयक्तिक पहल (Individual initiative) को पूर्ण गुंजाइश रखी जाती है और निजी सम्पत्ति का आदर किया जाता है। परन्तु यह ठीक है कि यह मुक्त या निर्बाध पूँजीवाद (Laissez fair capitalism) नहीं परन्तु नियंत्रित पूँजीवाद है क्योंकि स्वतंत्र उद्यम और पहल निजी हित एवं लाभ प्रेरणा की संचालन शक्तियों और निजी सम्पत्ति की प्रणाली सभी को सामाजिक हित में सीमित रखा जाता है। या तो इन्हें कुछ उद्योगों तक सीमित रखा जाता है या इन्हें वैधानिक एवं अन्य ठायों द्वारा नियंत्रित किया जाता है। इसके विरुद्ध सावजनिक क्षेत्र के उद्योगों का प्रबन्ध एवं कार्य संचालन समाज के कल्याण के आधार पर किया जाता है। इनमें निजी सम्पत्ति और लाभ प्रेरणा के लिए कोई स्थान नहीं। प्रतिबोधिता के सश्व व्यर्थ व्यय को भी कम किया जाता है। आयोजन के लाभों एवं आय की सापेक्ष समानता का तालमेल निजी पहल और लाभ प्रेरणा के लाभों से बैठाया जाता है।

इस प्रकार भारत में सरकार समाजवादी अर्थव्यवस्था की स्थापना के लिए वचनबद्ध है जिसमें सम्पत्ति की सुव्यक्त असमानताएँ न्यूनतम कर दी जाएँगी। परन्तु राज्य यह नहीं चाहेगा कि वह निजी उद्यम प्रणाली को पूर्णतया समाप्त कर दे जो बहुत से दोषों एवं कठिनाइयों के बावजूद उत्पादन एवं वितरण के क्षेत्र में अच्छा कार्य करती चली आयी है। अतः हमारी मिश्रित अर्थव्यवस्था लोकतंत्र और समाजवाद में हमारे विश्वास का परिणाम है इसके फलस्वरूप इसमें राजकाय क्षेत्र का विस्तार हुआ।

#### 4 मिश्रित अर्थव्यवस्था में आयोजन प्रक्रिया (Planning Process in a Mixed Economy)

चूँकि मिश्रित अर्थव्यवस्था दो अलग-अलग और कई परिस्थितियों में अन्तर्विरोधी प्रेरणकों के अधीन कार्य करती है मिश्रित अर्थव्यवस्था में आयोजन प्रक्रिया समाजवादी अर्थव्यवस्था की तुलना में कहीं अधिक जटिल है। अन्तर्विरोधी प्रेरणकों में एक ओर तो है निजी हित और दूसरी ओर है सामाजिक लाभ। मिश्रित अर्थव्यवस्था में आर्थिक आयोजन का उद्देश्य इन प्रतिद्वन्दी हितों में तालमेल बिठाना है ताकि राष्ट्रीय हित प्रोन्नत हो सके। मिश्रित अर्थव्यवस्था में आयोजन की सफलता निम्नलिखित कारण तत्त्वों पर निर्भर करती है

(i) सावजनिक क्षेत्र किस सीमा तक सामाजिक दृष्टि से निर्धारित उद्देश्यों को पूरा कर सकता है ?



(ii) सरकार जिस हद तक निजी क्षेत्र को समाज द्वारा निर्धारित उद्देश्य को पूरा करने के लिए मजबूर कर सकती है?

(iii) सरकार जिस हद तक विनियोग सम्बन्धी नियमों में उत्पन्न होने वाले विकृति का रोक बसता है जो कि निजी क्षेत्र और सामाजिक क्षेत्र के प्रति जो आपसों टकराव से उत्पन्न होता है?

सरकार बहुत से सामाजिक उपकरणों का उपयोग द्वारा इस सम्बन्ध में प्रयास करता रहा है ताकि भारत में आर्थिक क्रिया का निर्देशन आयोजन के दोस्ताना उद्देश्यों को प्राप्त कर सके और किया जा सके। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित मुख्य उपाय लिए गए हैं।

1. सरकार ने योजना परिषद के अन्तर्गत मन्त्रालयों के अन्तर्गत प्रतिस्थापित भाग तथा मन्त्रालयों के अन्तर्गत न के लिए खर्च किया। इस परिषद के मुख्य उद्देश्य देश में औद्योगिक आधार का स्थापना था। इनमें से अधिकतर उद्योगों का विकास ब्रिटिश काल में नहीं किया गया। इन उद्योगों का चयन रूप में किया करने भारतीय अर्थव्यवस्था को औद्योगिक आधार स्थापित किया गया।

2. निवेशों का काफी उच्च अनुपात राज्य द्वारा आर्थिक अथवा संचयन (Economic Infrastructure) अथवा सिंचाई योजनाओं, जन विद्युत परियोजनाओं, सड़कों, रेलों, डाक और तार, नहरों, जल और धातु परिवहन के निर्माण पर व्यय किया गया। इसमें सन्देह नहीं कि अधिक अथवा संचयन में काफी विस्तार हुआ गया है और इसमें संचयन का प्रभाव बढ़ा हुआ है। कृषि एवं उद्योगों से अधिक उत्पादित प्राप्त करने का सम्भावना बढ़ा है और प्रत्यक्ष उत्पादन निवेश (Directly productive investment) के क्षेत्र का विस्तार हुआ है।

3. राज्य ने वित्तीय संस्थानों (Financial institutions) पर प्रभावी नियंत्रण प्राप्त कर लिया है। चयन ब्याज निगम का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया। 1969 में वित्तीय निकायों का राष्ट्रीयकरण किया गया। इस प्रकार बैंक प्रणाली का अधिकाधिक राजस्व स्वायत्त एवं नियंत्रण के अधीन आया गया है।

4. राज्य ने एकाधिकार के विचारों को रोकने के लिए एकाधिकार एवं प्रतिस्पर्धात्मक व्यापार व्यवहार आयोग (Monopolies and Restrictive Trade Practices Commission) की स्थापना की और इस बात के लिए प्रयास किया कि व्यापारिक घरानों (Business Houses) या अन्य पूँजीपति प्रतिस्पर्धात्मक व्यापार व्यवहार द्वारा उपभोक्ताओं को शोषण न करे।

5. राज्य समता की दृष्टि से राज्य के विचारों को

यह मस्य है कि कामता में कुछ वृद्धि अन्तर्गत कारणतत्वा अयात् तेन की कामता में वृद्धि का परिणाम है परन्तु कामता वृद्धि का अधिकतर भाग देश का कारणतत्वा का परिणाम है। इसमें अतिरिक्त चाह था कि कामता मूल्यमान में कुछ सुधार हुआ है परन्तु यह अभी परन्तु कामता में व्यय नहीं हुआ। जाहिर है कि व्यापार दुर्बलता को वृद्धि परिस्थितिया कायम कर सकता है। इस अन्तर्विषय का मिश्रित अर्थव्यवस्था में समाधान करना आवश्यक है।

6. राज्य सरकार राजस्व व्यवस्था और नियंत्रण के प्रयास द्वारा अनिवार्य उपभोग वस्तुओं का कामता में वृद्धि को रोकता रहा है ताकि कमतर वर्गों को ये वस्तुएँ प्राप्त कामता पर उपलब्ध कराया जा सके। इन उपकरणों का मुख्य उद्देश्य निर्धन वर्गों को व्यापारियों के घमनशान शोषण में सुरक्षित करना है।

7. राज्य द्वारा कमतर वर्गों का शिक्षा एवं प्रशिक्षण में सहायता करने के लिए विरासत प्राप्त कर मन्त्र और (ii) उच्च शिक्षा के लिए समान अवसर उपलब्ध कराए जा सके। यह स्थापना करना जाना कि इन उपायों द्वारा गरीब परिवारों में पैदा हुए उच्चतर से उच्चता का चयन में उच्चतर में सहायता मिलेगी।

8. सरकार के अधीन एन सामाजिक व्यय के उपकरणों का प्रयोग इस प्रकार करता रहा है कि साधन समृद्ध वर्गों से राज्य को हस्तांतरित हो जाए और राज्य इनका इस ढंग में खर्च करे कि इनका प्रयोग गरीबों के कल्याण के लिए हो।

## 5 स्वीकृत सामाजिक उद्देश्यों के वावजूद आयोजन प्रक्रिया में विकृति का

कन्द्र एन राज्याय सरकार ने व्यापक व्यापार एवं वित्त के उद्देश्यों में अन्तर्गत सामाजिक क्षेत्र के उच्च स्थापित किए। कुछ परिस्थितियों में निम्न क्षेत्रों को मजबूत इन्फ्रास्ट्रक्चर किया गया। इस प्रकार कन्द्र सरकार द्वारा ब्याज कम्पनियाँ और बैंक जो गरीबों सरकार द्वारा संचयन पर्याप्तता को सरकारों के अर्थव्यवस्था में आया गया। प्रायः निजी क्षेत्र की वामा इन्फ्रास्ट्रक्चर के अर्थव्यवस्था में सरकार ने अपने हाथ में लिया (उदाहरणार्थ मृदा वन्य के नहरों और इन्फ्रास्ट्रक्चर को इन्फ्रास्ट्रक्चर को राजस्व स्वायत्तता में आया गया।) कई गरीबों ने सामाजिक क्षेत्र को इन्फ्रास्ट्रक्चर स्थापित का कि ये अपना पार्टी के विचारों को उनमें अर्थ में बना कर मजबूत स्तर को दर्शाते हैं अन्य नाम में संचयन। सामाजिक सामाजिक क्षेत्र के अधिकतर उच्चतर स्तरों रूप में चयन में है और परिणामस्वरूप सरकार का चयन शोषण में चयन में है और अन्तर्गत इसका भाग बरतना भी पर

हो पड़ता है। भूतपूर्व सोवियत संघ और पूर्वीय यूरोप के देशों की भांति सार्वजनिक क्षेत्र के प्रति आम जनता इन्हीं तौर परणा की दृष्टि से देखती है और अब केवल सामर्थ्यी राजनातिज्ञ और मजदूर संघों के नेता ही इनके कट्टर समर्थक रह गए हैं।

भारत में मिश्रित अर्थव्यवस्था का प्रयोग लगभग 45 वर्ष से चल रहा है। भारतीय आर्थिक स्थिति का कोई भी तीव्र बुद्धि प्रेक्षक यह कहेगा कि राज्य द्वारा इस बात की लगातार कोशिश होती रही है कि निजी क्षेत्र को राष्ट्रीय प्राथमिकताओं में ढालना होगा, परन्तु यह भी सही है कि निजी क्षेत्र भी लगातार और अनपेक्षित कोशिश करता रहा कि वह इन प्राथमिकताओं का उत्पन्न करे और कई प्रकार से वह आयोजन प्रक्रिया को विकृत करता रहा है। पूंजीपति सरकारों अक्सर एव सत्तारूढ़ राजनीतिज्ञों को भ्रष्ट करने की चेष्टा करते रहे हैं ताकि निजी क्षेत्र को अनुशासित करने के लिए विधान में छिद्र छोड़े जाए। परिणामतः योजना प्राथमिकताओं में ढील की इजाजत दी गई। उदाहरणार्थ जैसा कि दत्त समिति ने बताया, सरकार ने निजी क्षेत्र का उन क्षेत्रों में औद्योगिक इकाइया स्थापित करने की इजाजत दे दी है जो पहले सावजनिक क्षेत्र के लिए आरक्षित थे। इस प्रकार, जहां परिभाषित तकनालाजी (Sophisticated technology) के क्षेत्रों में आयात की इजाजत दी जानी चाहिए था उनकी किसी एक या दूसरे बहाने पर कम प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में भी इजाजत दी गया। निजी क्षेत्र सार्वजनिक क्षेत्र के विरुद्ध कार्य करता रहा है और इसे इस हद तक बदनाम कर दिया गया कि सरकार को 1956 के औद्योगिक नीति प्रस्ताव द्वारा निर्धारित नीतियों में पलटान करने के उद्देश्य से 1991 में नयी औद्योगिक नीति का घोषणा करना पड़ा। राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय औद्योगिक लाबी के प्रभावधीन राष्ट्रीय लाबा का नेतृत्व व्यापारिक एवं औद्योगिक घराने कर रहे हैं और अन्तर्राष्ट्रीय लाबी का बहुराष्ट्रीय निगम सरकार ने निजी क्षेत्र के बारे में अपनी नीतियों में उदारता लाने का निणय किया है। अतः लाभ द्वेषणा और पूजावादी समाज की परिग्रहणशाल प्रवृत्ति (Acquisitive spirit) जिसे मधुरभाषी रूप में मिश्रित अर्थव्यवस्था की सत्ता दी गई, के कारण आयोजन प्रक्रिया में

गम्भीर विकृति या पैदा हो गयीं। मुख्य विकृति इस प्रकार हैं

(i) मिश्रित अर्थव्यवस्था द्वारा निर्धनता स्तर के नीचे रहने वाली जनसंख्या के अनुपात को कम करने में विफलता  
(ii) आय और सम्पत्ति की असमानताओं के बने रहने के कारण उत्पादन ढांचे में विकृति उत्पन्न होना। राष्ट्रीय साधनों का एक महत्वपूर्ण भाग उच्च वर्गों की आवश्यकताओं की तुल्यि के लिए इस्तेमाल होता है

(iii) निरस्थायी उपभोग वस्तुओं के उत्पादन की अपेक्षाकृत अधिक वृद्धि दर। इनकी तुलना में जनोपभोग (Mass consumption) की गैर निरस्थायी उपभोग वस्तुओं अर्थात् चीनी, जूते, लालटेन वनस्पति तेल आदि की कम वृद्धि दर,

(iv) राज्य द्वारा आर्थिक शक्ति के नकेन्द्रण (Concentration of economic power) को कम करने में विफलता

(v) भारत में छिपे धन (Black money) या समानान्तर अर्थव्यवस्था (Parallel economy) का उभार। प्रगतिशील कराधान का उपाय विस्तृत कर वचन (Tax evasion) और छिपे धन के व्यापक विस्तार के कारण अर्थहान हो गया है।

(vi) स्वीकृत सामाजिक उद्देश्यों के बावजूद कामतों में वृद्धि को रोकने की विफलता। जनोपभोग की आवश्यक वस्तुओं अर्थात् चीनी वनस्पति खाद्यान्नों विशेषकर दालों की कीमतें बढ़ती जा रही हैं।

(vii) भ्रम वर्गों के पक्ष में आय का वितरण परिवर्तित करने में विफलता। राष्ट्रीय आय में वृद्धि के साथ भ्रम वर्ग की वास्तविक मजदूरी में उल्लेखनीय वृद्धि नहीं हुई।

इस सारे विश्लेषण से यह निष्कर्ष प्राप्त होता है कि निजी क्षेत्र को सामाजिक हित के आधोन लाने में सफलता प्राप्त नही हुई है। इसके विरुद्ध राष्ट्रीय नीतियों के निर्धारण में अब यह निर्णायक प्रभाव डालने लगा है। इसके अतिरिक्त चाह बिनियोग सार्वजनिक क्षेत्र में हो या निजी क्षेत्र में विकास प्रक्रिया के मुख्य प्रापकता तो बड़े औद्योगिक घराने, बड़े व्यापारी एवं बड़े नर्मादार हो हैं। मिश्रित अर्थव्यवस्था में आन्तरिक एवं अन्तर्निहित अन्तर्विरोध है जो कि मूल रूप में पूंजीवाद का संशोधित रूप ही है।

## भारतीय आयोजन में विकास की रणनीति (STRATEGY OF DEVELOPMENT IN INDIAN PLANNING)

### भारत में विकास रणनीति

अल्पविकसित अर्धव्यवस्था को स्वयं स्फूर्त अर्धव्यवस्था (Self generating economy) में परिवर्तित करने के लिए आर्थिक विकास की उचित विकास रणनीति (Development strategy) अपनानी आवश्यक है। आई जी पटेल के अनुसार, "रणनीति का अर्थ अनिवार्यतः सोच समझकर चुनाव करना है-किसी समस्या पर आक्रमण करने के लिए उचित प्रहार बिन्दु और प्रहार की रणनीति।" किसी विकास रणनीति का निश्चय करने से पूर्व दो बातों का ध्यान रखना होगा। पहली अर्धव्यवस्था को विकास की अधिकतम दर प्राप्त करने के लिए न्यूनतम आवश्यक प्रयास करना पड़े। दूसरी परिवर्तन की प्रक्रिया के लिए दीर्घावधि नहीं लगनी चाहिए।

### भारत में विकास-रणनीति का उद्बिकास (Evolution)

दूसरी पंचवर्षीय योजना के साथ भारतीय आयोजन को विकास की स्पष्ट रणनीति निर्माण की। प्रोफेसर महलनोमिस जो वस्तुतः दूसरी योजना के निर्माता समझे जाते हैं वे रूसी अनुभव के आधार पर विकास की रणनीति निर्धारित की। इसमें तीव्र औद्योगीकरण प्राप्त करने के लिए भारी उद्योगों में विनियोग पर बल दिया गया जिसके परिणामस्वरूप बाद में तीव्र आर्थिक विकास की मूल परिस्थितियाँ कायम करने की आशा व्यक्त की गयी। 'भारत के प्रथम प्रधानमंत्री जवाहरलाल नेहरू के अनुसार' भारी उद्योग का विकास औद्योगीकरण का पर्यायवाची है। उन्होंने कहा 'अहमदाबाद, बम्बई या कानपुर में लगे हुए बहुत से सूती वस्त्र के कारखाने औद्योगीकरण नहीं हैं यह तो केवल इसके साथ घिलवाह है। मैं सूती वस्त्र के कारखानों पर आपत्ति नहीं उठाता चाहता हूँ मैं उनकी जरूरत है परन्तु इस प्रकार हमारा औद्योगीकरण का विचार इन साधारण सूती वस्त्र के कारखानों तक ही सीमित एवं संकुचित हो जाता है और हम इसे ही औद्योगीकरण कहने लगते हैं। औद्योगीकरण से इस्पात उत्पन्न होता है इससे संचालन शक्ति पैदा की जाती है वे ही इसका आधार हैं।

यदि आप एक बार आधार कायम कर लें तो फिर निर्माण करना आसान हो जाता है। भारत में आयोजन को प्रशस्त करने वाली रणनीति में औद्योगीकरण को बढ़ावा देना होगा और इसका अर्थ यह है कि मूल उद्योगों को (Basic industries) प्रथम स्थान दिया जाए।'

एक और सन्दर्भ में नेहरू ने कहा 'यदि हमें औद्योगीकरण करना है तो सबसे अधिक महत्त्व की बात यह है कि हम सभी उद्योग कायम करें जो मशीनों का निर्माण करें।' फिर उन्होंने कहा 'कुछ लोग यह तर्क देते हैं कि हमें भारी उद्योगों की बजाए हल्के उद्योगों (Light industries) का निर्माण करना चाहिए। निःसंदेह हमें हल्के उद्योगों का निर्माण तो करना ही है परन्तु राष्ट्र का तीव्र औद्योगीकरण तब तक सम्भव नहीं हो सकता जब तक कि हम मूल उद्योगों की ओर ध्यान न दें जो औद्योगिक मशीनें उत्पन्न करते हैं जिनका प्रयोग औद्योगिक विकास में किया जाता है।' <sup>2</sup> अतः इस सम्बन्ध में नेहरू का दृष्टिकोण एकदम साफ था। औद्योगीकरण का अर्थ है भारी उद्योगों का विकास। दूसरी योजना के ढांचे में यह बात साफ शब्दों में इस प्रकार रखी गयी

दीर्घकाल में औद्योगीकरण और राष्ट्रीय अर्धव्यवस्था के विकास की दर सामान्यतः भारी उद्योगों के उत्पादन में वृद्धि विशेषकर कोयले बिजली लौह एवं इस्पात और भारी मशीनों के उत्पादन में बढोत्तरी पर निर्भर करेगी। इससे पूँजी निर्माण की क्षमता बढेगी। हमारा एक महत्त्वपूर्ण लक्ष्य यह है कि भारत को विदेशी उत्पादक वस्तुओं (Producer goods) के आयात से शीघ्रतः स्वतन्त्र बनाना है ताकि पूँजी संचयन (Capital accumulation) में अन्य देशों से प्राप्त की जाने वाली अनिवार्य उत्पादक वस्तुओं से सम्बन्धित कठिनाइयों के कारण बाधा उत्पन्न न हो। अतः भारी उद्योग को अधिकतम सम्भव रफ्तार से बढ़ाना होगा।

1 Government of India *Problems in the Third Plan A Critical Miscellany* p 35

2 त्रैवेण्ट 34 35

अतः भारतीय आयोजकों द्वारा दूसरी योजना और उसके पश्चात् पाँचवी योजना तक कुछ छोटे बहुत फेरबदल के साथ अपनाये गये विकास रणनीति का मूल इसी बात में था कि भारी आधारभूत तथा पशो निर्माण उद्योगों में विनियोग द्वारा तीव्र औद्योगीकरण किया जाए।

## 2 भारतीय विकास रणनीति का गुब्बारा (Implications of India's Strategy)

इस विनियोग रणनीति का उद्देश्य स्वयं स्फूर्त विकास के लिए विनियोग की अधिकाधिक मात्रा पशो निर्माण उद्योग में स्थापित करने में लगाना था। इस विकास रणनीति को कुछ महत्वपूर्ण विशेषताएँ निम्नलिखित हैं—

निर्वाह प्रोत्साहन का कार्यभार (Role of export promotion)

आरप में अपनी पूँजी वस्तुओं सम्बन्धी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए योजना आयोग ने विदेशों सहायता का कानूनी अक्षय्य लिया क्योंकि हमारी विदेशी मुद्रा सम्बन्धी प्रक्रिया अपर्याप्त थी। परन्तु 1956-57 के विदेशी मुद्रा सन्कट (Foreign exchange crisis) के पश्चात् निर्यात प्रोत्साहन का महत्व ठीक प्रकार से समझा गया। आयोजकों ने यह बात समझ ली कि निर्यात प्रोत्साहन द्वारा औद्योगीकरण की क्रिया में साथ साथ चल सकते हैं। तीसरी योजना में इस बात को इस प्रकार स्पष्ट किया गया “बीते वर्षों में एक मुख्य कमजोरी यह रहा है कि निर्यात के प्रोग्राम को देश के विकास प्रयास का एक समन्वित भाग नहीं समझा गया।” योजना आयोग इस बात से धार में पीछे नहीं हटा—निर्मात प्रोत्साहन उत्तरेतर पंचवर्षीय योजनाओं का हमेशा ही एक महत्वपूर्ण पहलू रहा है और पंचवी योजना में तो इससे भी आगे बढ़कर शुद्ध विदेशी सहायता की शून्य दर का लक्ष्य रखा। निर्यात प्रोत्साहन के साथ साथ आयात प्रतिस्थापन (Import substitution) पर भी बल दिया गया।

उपयोग वस्तुओं का संभरण—नेहरू युग के आयोजन की दृष्टि इस सम्बन्ध में बिस्कुत साफ थी कि भारी उद्योगों का विकास परिवार क्षेत्र में उपयोग वस्तुओं की विकास दर से सीमित हो जाएगा। दूसरी योजना के ढांचे (Framework) में यह बात स्पष्ट शब्दों में इस प्रकार कही गयी “उपयोग वस्तुओं का जितनी मात्रा में अधिक विपण्य अतिरिक्त (Marketable surplus) परिवार या हस्तारिष्ट उद्योगों में होया, उतनी ही हद तक बिना स्थापित के डर से भारी उद्योगों में विनियोग हो सकेगा।”

एक बात तो यह है कि बढ़ती हुई जनसंख्या के लिए भोजन एवं वस्त्र का प्रबन्ध करना पड़ता है और इस प्रकार जनसंख्या में वृद्धि के साथ उपयोग वस्तुओं की मांग बढ़ जाएगी। दूसरे, भारी उद्योगों जिनकी परिणाम अवधि (Gestation period) लम्बी होती है वे विनियोग की बढ़ती हुई दर के कारण सामान्य जनता के पास मुद्रा सभरण (Money supply) में वृद्धि होती है और उपयोग वस्तुओं को तुलनीय पूर्ति (Matching supply) के अभाव में स्फूर्तिकारी दबाव (Inflationary pressure) उत्पन्न होंगे। नेहरू महलनोबिस मॉडल (Nehru Mahalanobis Model) में उपयोग वस्तुएं उत्पन्न करने वाले कुटीर उद्योगों को सक्रिय प्रोत्साहन दिया गया। यह तर्क दिया गया कि छोटे तथा कुटीर उद्योगों में आयोजन प्रदान अनुपात (Input output ratio) नीचा होगा और परिणाम अवधि साधारण शून्य होगी और जाहिर है कि लघु क्षेत्र उपयोग वस्तुओं के सभरण को बढ़ाने के लिए सबसे उपयुक्त रहेगा। इसके अतिरिक्त प्रोफेसर महलनोबिस ने तर्क दिया कि लघु तथा कुटीर क्षेत्र में उत्पादन की लागत जरूरी नहीं कि फेक्टरी क्षेत्र से अधिक हो क्योंकि लघु क्षेत्र में आधुनिक मशीनरी एवं बिजली का प्रयोग करेगा। उपयोग वस्तुओं के सभरण को बढ़ाने वाले इन सभी कारणतत्त्वों के बावजूद प्रोफेसर महलनोबिस ने उपयोग वस्तुओं की कमी की प्रत्याशा नहीं की और न ही इस परिस्थिति को लागू एवं कीमती में वृद्धि के कारण आयोजन प्रक्रिया के प्रति एक छत्रा समझा। अपनी विकास रणनीति में उन्होंने राजकोपीय नियंत्रण (Fiscal controls) बिना ही धारणा भी शामिल था, की व्यवस्था का तर्क कीमती की वृद्धि रोकें जा सकें।

नेहरू ने भी छोटे पैमाने के उद्योगों और कृषि को उचित महत्व दिया क्योंकि वे उपयोग वस्तुओं के स्रोत थे। नेहरू के शब्दों में “किसी देश में औद्योगीकरण की प्रगति की कसौटी भारी उद्योग की स्थापना है न कि छोटे उद्योगों की। इसका यह अर्थ नहीं कि छोटे उद्योगों की उम्मेदा होनी चाहिए। वे भी अपने आप में बहुत महत्व रखते हैं विशेषकर उत्पादन और रोजगार की दृष्टि से।” दूसरी पंचवर्षीय योजना के ढांचे (Framework) में उल्लेख किया गया “विकास रणनीति यह आवश्यक समझती है कि वर्तमान उद्योगों में क्षमता के अधिकतम उपयोग के लिए पूरा प्रयास किया जाना चाहिए और इस प्रकार का भरसक प्रयास पूँजी की दृष्टि से हल्के या लघु क्षेत्र के उद्योगों के उत्पादन को बढ़ाने के लिए भी किया जाना चाहिए।” कृषि के सम्बन्ध में नेहरू ने उल्लेख किया “हम यह अनुभव करते हैं कि यह औद्योगिक प्रगति कृषि में प्रगति और तत्काल किए बिना प्राप्त नहीं की जा सकती। हर

3 योजना आयोग, लगभग पंचवर्षीय योजना।

4 Second Five Year Plan—Framework, p 15

5 Ibid p 63



क्या कृषि को वास्तव मे उपेक्षा की गयी ?

यह तो ठीक है कि भारी उद्योगो द्वारा औद्योगीकरण को प्राथमिकता दी गयी परन्तु यह कहना कि कृषि की उपेक्षा की गयी ठीक नही है। कृषि और उद्योग की पूरकता (Complementarity) के सम्बन्ध मे नेहरू का नजरिया बिल्कुल साफ था। नेहरू ने लिखा हमे यह बात समझनी होगी कि कृषि की उन्नति एवं प्रगति के बिना औद्योगिक प्रगति प्राप्त नहीं की जा सकती। वस्तु स्थिति तो यह है कि इन दोनों को अलग नहीं किया जा सकता। इनमे गहरा सम्बन्ध है क्योंकि कृषि को प्रगति उद्योग की प्रगति के बिना सम्भव नहीं। कारण यह है कि इसके लिए नये औजार, नयी सिधिया और नयी तकनीके चाहिए।"

अतः नेहरू पर यह दोष लगना कि यह राष्ट्रीय विकास के सन्दर्भ मे कृषि के कार्यभाग के बारे मे जागरूक नहीं या ठीक नहीं। न ही यह दोष देश के आयोजको पर लगाया जा सकता है। नेहरू इस बात को पूरी तरह स्पष्टता था कि कृषि को विकसित करने में विफलता 'औद्योगिक प्रगति पर एक सामान्यन बन जाएगी।

तब भी उद्योग पर बल को सामान्यतः कृषि की उपेक्षा के रूप मे समझा गया और यह आरोप लगाया गया कि कृषि की ओर कम ध्यान दिया गया। अन्यथा हम इस बात को व्याख्या किस प्रकार कर सकते हैं कि कृषि तथा सम्बन्धित व्यवसाय जो राष्ट्रीय आय मे 42 से 52 प्रतिशत तक योगदान देते हैं पर पहली पांच योजनाओ मे लगभग 20 प्रतिशत ससाधन (Resources) व्यय किए गये जबकि उद्योग जो कि राष्ट्रीय आय का केवल 18 से 20 प्रतिशत उपलब्ध कराते हैं को कुल ससाधनो का 24 प्रतिशत विनियोग के रूप मे उपलब्ध कराया गया। जाहिर है कि व्यवहार मे उद्योगो को कहीं अधिक संपी प्राथमिकता दी गयी और इस प्रकार कृषि को उपेक्षा की गयी। चरणसिंह जो नेहरू की औद्योगीकरण की धारणा के कटु-आलोचक थे ने लिखा भारत के मध्यमे के निर्माण के आयोजको का 'बुनियादी गुणाह यह था कि उन्होंने कृषि की उपेक्षा की।" 7 साम्यवादी मार्ग को अपनाते हुए, कृषि को उपेक्षा करके भारी उद्योग का विकास किया गया। व्यापार-अर्थ (Terms of trade) कृषि के विरुद्ध परिवर्तित किए गए और खाद्यान एवं कच्चे माल के रूप मे कृषि अतिरिक्त (Agricultural surplus) का प्रयोग अथ सरचना (Infrastructure) विनियोग मे वित्त जुटाने के लिए किया गया। चरणसिंह ने लिखा 'साम्यवादी भाषा मे किसान वर्गो

को गैर कृषि क्षेत्र के पोषक आधार (Nutrient base) का काम करना अनिवार्य है या आर्थिक विकास के लिए कीमत अदा करनी है।"

इस विरोधाभास को सुलझाने के लिए तीन तर्क दिए जाते हैं। प्रथम, आयोजको ने यह महसूस किया कि पहली योजना की सफलता के साथ भारत कृषि मे आत्मनिर्भर हो गया और भारतीय कृषि की स्वावलम्बिता बनाए रखने के लिए इस पर कुल व्यय का कम प्रतिशत आवंटन हो पर्याप्त हो। दूसरे, यह सोचा गया कि अथ सरचना सुविधाओ (Infrastructural facilities) जैसे संचालन शक्ति परिवहन आदि और उद्योगों एवं उनके विकास के परिणामस्वरूप बिजली औजारो उर्वरको आदि को व्यवस्था से कृषि का विकास होगा। तीसरे, कुछ ऐसे ससाधनों के लिए जिनका किसानो को आवश्यकता पडती है के सम्बन्ध मे कृषि एवं उद्योगो मे कोई वास्तविक प्रतियोगिता नहीं। उदाहरणार्थ कृषि मे स्थानीय माल और मानव शक्ति की आवश्यकता पडती है जबकि उद्योगो मे पूजी तकनीकी ज्ञान और प्रशिक्षित श्रम की जरूरत होती है। यह स्वाभाविक है कि ससाधनो के उच्च आवंटन (Allocation) और उद्योगो की अपेक्षाकृत उच्च प्राथमिकता का अविचार्य रूप मे यह अर्थ नहीं कि कृषि को नीची प्राथमिकता देनी चाहिए या यह प्राथमिकता कृषि की कीमत पर दी जाए।

### भारी उद्योग बनाम हल्के उद्योग (Heavy Industries versus Light Industries)

विनियोग रणनीति का दूसरा पक्ष जिस पर कानी आलोचना हुई है भारी उद्योगो (अर्थात् भारी मशीनो एवं आधारभूत धातुओ) पर बल देना है और हल्के उद्योगो की उपेक्षा करना है। योजना आयोग ने इस विकास रणनीति का दो कारणो के आधार पर समर्थन किया है। पहला, भारी उद्योग क्षेत्र मे विनियोग की सहायता से भारतीय अर्थव्यवस्था मे पूजी स्ट्राक की एक भारी मात्रा निर्माण करने मे सहायता मिलती है और यह तेजी से किया जाता है। दूसरे, भारी उद्योगो की सहायता से एक मजबूत स्वयं स्फूर्त अर्थव्यवस्था की नींव रखी जा सकती है, ऐसा एक ओर तो अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रो के तीव्र विस्तार से होता है और दूसरे ओर देश को अनिवार्य मशीनरी एवं उपकरणो के लिए आयात पर निर्भरता को कम करके। योजना आयोग ने हल्के उद्योगो द्वारा उपभोग वस्तु उत्पादन करने की दूसरी विकास रणनीति रद्द कर दी। इसमे संदेह नहीं कि वैकल्पिक विकास रणनीति के कारण

अर्थव्यवस्था को उपभोग वस्तुओं की अपेक्षाकृत अधिक मात्रा उत्पन्न करने में सहायता मिल सकती है और इसके फलस्वरूप अल्पकाल में लोगों को ऊँचा जीवन स्तर उपलब्ध कराया जा सकता है और इससे स्फीतिकारी दबावा भी कम किया जा सकता है। परन्तु यह देश में पूँजी मचयन की उपेक्षा करके किया जा सकता है। परन्तु योजना आयोग ने अल्पकाल में उपभोग वस्तुओं की कम उपलब्धि को स्वीकार कर लिया और पूँजी वस्तुओं के उत्पादन को बढ़ाने की रणनीति अपनायी जिसके फलस्वरूप यह आशा की गयी कि एक विशेष क्रान्तिक अवस्था के पश्चात् उपभोग वस्तुओं की अधिक मात्रा प्राप्त करने में सहायता मिलेगी। रूसी अनुभव के आधार पर पूँजी वस्तु प्रधान विकास ने जनता रणनीति जनता से यह आशा की कि वह एक सुन्दर और खुशहाल दीर्घकाल के लिए अल्पकाल का परित्याग करे। इसके अतिरिक्त इस रणनीति के फलस्वरूप अल्पकाल में पूँजी वस्तुओं की अधिक मात्रा उपलब्ध होगी और दीर्घकाल में भी पूँजी और उपभोग वस्तुओं की अधिक मात्रा प्राप्त होगी।

भारी और हल्के उद्योगों के सम्बन्धों में भारत में बड़ा तीखा विवाद रहा है। जबकि नेहरू भारी उद्योगों को ही औद्योगीकरण के पर्यायवाची समझता था और इसलिए नेहरू युग में हल्के उद्योगों लघु उद्योगों लघु स्तर एवं कुटीर उद्योगों को कम महत्त्व दिया गया आलोचकों ने इस विकास रणनीति को कुछ कमजोरियाँ बतायी हैं और भारतीय परिस्थितियों में इस विकास रणनीति की अनुपयुक्तता का उल्लेख किया है। पहली भारी उद्योगों के कारण विनियोग के ऐसे ढाँचे की आवश्यकता अनुभव हुई जिसके परिणामस्वरूप मशीनरी और तकनीक की उपलब्धि के लिए विदेशों पर निर्भरता बढ़ गयी। इससे भुगतान शेष (Balance of Payments) भारी मात्रा में प्रतिकूल हो गया और परिणामस्वरूप योजना परिव्यय को कुछ हद तक काटना पड़ा। दूसरे भारत को जनसंख्या के घटते हुए दबाव का सामना करना है जिसके परिणामस्वरूप देश में भारी बेरोजगारी उत्पन्न होती है। इसलिए आवश्यकता इस बात की है कि श्रम प्रधान उद्योगों में विनियोग किया जाए। जबकि भारी तथा मूल उद्योगों के महत्त्व को कम करके आकाना उपयुक्त नहीं किन्तु वस्तु स्थिति यह है कि चूँकि ये उद्योग पूँजी प्रधान होते हैं इसलिए ये पर्याप्त मात्रा में रोजगार कायम नहीं कर पाते। परिणामतः हम उपभोग वस्तु उद्योगों का विकसित करने के लिए मजबूर हो जाते हैं विशेषकर ग्रामीण क्षेत्रों में ताकि रोजगार के अधिक अवसर कायम किए जाएँ। तीसरी बात यह है कि आयोजन प्रक्रिया (Planning process) बहुत

असंतुलित रही यह उत्पादन प्रेरित (Production oriented) तो बनी परन्तु रोजगार प्रेरित (Employment oriented) नहीं बन सकी। राष्ट्रीय एवं प्रति व्यक्ति आय में कुछ वृद्धि हुई और भारत विश्व का दसवाँ औद्योगिक देश बन गया है परन्तु इसके साथ साथ देश में बेरोजगारी में वृद्धि हुई है अधिक जनसंख्या निर्धनता स्तर के नीचे बनी रही और आय की असमानताएँ बढ़ा यह अन्याय के साथ विकास की स्थिति कायम रही।

भारी उद्योग रणनीति के समर्थकों के अनुसार भारत की अधिकतर कठिनाइयाँ कृषि में विफलता के कारण उत्पन्न हुईं। उनका कहना है कि कृषि में वृद्धि दर उतनी नहीं हुई जितनी कि प्रत्याशा थी और इस विफलता के कारण जनता को खाद्यान्नों की उपलब्धि कम हो गयी जिसके परिणामस्वरूप स्फीतिकारी दबाव उत्पन्न हो गए। वे वर्तमान स्थिति के लिए कृषि में विफलता को उत्तरदायी मानते हैं न कि भारी उद्योग विधि के चुनाव को।

इसके अतिरिक्त ध्यान देने योग्य बात यह है कि भारी उद्योग विकास रणनीति के समर्थक लघु स्तर एवं कुटीर उद्योगों के विरुद्ध नहीं हैं। परन्तु उनका कहना है कि उपभोग वस्तु उद्योग एवं श्रम प्रधान लघु स्तर एवं कुटीर उद्योग तब तक विकसित नहीं किए जा सकते जब तक कि परिवहन एवं संचार बिजली आदि के रूप में सामाजिक उपरिव्यय (Social overheads) स्थापित नहीं किए जाते। अतः सामाजिक एवं आर्थिक उपरिव्यय में विनियोग रोजगार अवसरों के सफल विस्तार की शर्त है।

संतुलित विकास (Balanced growth) भारत का लक्ष्य

ऊपर दिए गए विवरण से यह स्पष्ट हो जाता है कि भारतीय अर्थव्यवस्था में विकास के लिए 'नो इंड्रेय' स्वीकार किया गया एवं अपनाया गया वह संतुलित विकास (Balanced growth) और व्यापक आयोजन (Comprehensive planning) का था न कि किसी विशेष क्षेत्र के विस्तार का। पहली योजना में विकास रणनीति को स्पष्ट करते हुए यह उल्लेख किया गया कि जिसमें सिंचाई शामिल है और संचालन शक्ति को सर्वोच्च प्राथमिकता मिलनी चाहिए। परन्तु खाद्यान्नों के उत्पादन और उद्योग के लिए आवश्यक कच्चे माल के उत्पादन में काफी वृद्धि किए बिना औद्योगिक विकास की तीव्र गति कायम रखनी संभव नहीं होगी। इनमें से कोई एक दूसरे के बिना बहुत आगे नहीं बढ़ सकता। किन्तु यह आर्थिक एवं अन्य कारणों के आधार पर भी आवश्यक है सबसे पहले अर्थव्यवस्था का आधार को मजबूत बनाना होगा और खाद्यान्नों एवं कच्चे माल के सम्बन्ध में

स्वावलम्बिता को ही नहीं बल्कि प्रचुरता की स्थिति पदा करनी होगी। भारत के विविध सप्ताहों के परिप्रेक्ष्य में विकास का सतुलित ढांचा प्राप्त करने की अनुकूल परिस्थितियाँ विद्यमान हैं।<sup>9</sup>

दूसरी योजना में पूँजी वस्तु क्षेत्र को सर्वोच्च प्राथमिकता देते हुए यह उल्लेख किया गया भारत में सार्वजनिक नीति और राष्ट्रीय प्रयास का केन्द्रीय उद्देश्य द्रुत एवं सतुलित आर्थिक विकास प्रोत्त कराना है।<sup>10</sup> इसमें यह भी कहा गया 'राष्ट्रीय आय तथा रोजगार के निरन्तर विकास के लिए यह आवश्यक है कि समस्त अर्थव्यवस्था का एक साथ विकास हो।<sup>11</sup> परन्तु आयोजकों को यह कल्पना सही सिद्ध नहीं हुई। इसका यह अर्थ नहीं कि सतुलित विकास का उद्देश्य ही मूलतः दोषपूर्ण है बल्कि इसका अर्थ यह है कि मोटे तौर पर क्षेत्रीय प्राथमिकताओं (Sectoral priorities) को निर्धारित करने के पश्चात् प्रत्येक क्षेत्र के भीतर गम्भीर रूप में प्राथमिकताएँ तय नहीं की गयीं। भारत जैसी बड़ी अर्थव्यवस्था के लिए जिसने सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्र के सह-अस्तित्व के साथ आंशिक आयोजन (Partial plan ming) और लोकतांत्रिक राजनीतिक ढांचा स्वीकार किया गया हो, सतुलित विकास की ही अपेक्षा अनिवार्य है। जैसा कि प्रोफेसर लुइस ने लिखा है 'विकास योजनाओं में अर्थव्यवस्था के सभी क्षेत्रों का एक साथ विकास होना चाहिए ताकि कृषि एवं उद्योग के बीच अभिद्रुम उपभोग (Conspicuous consumption) एवं निर्मात के लिए उत्पादन के बीच समतुलन कायम हो सके। सत्य तो यह है कि सभी क्षेत्रों का एक साथ विकास होना चाहिए, यह धारणा जिसकी सरल है उतनी ही सुविश्वपूर्ण है और इसे झुठलाना नहीं जा सकता।<sup>12</sup>

### विकास का गांधीवादी बनाम नेहरूवादी मॉडल (Models of Development Gandhian vs Nehruvian)

जनता पार्टी के सत्ता में आने से पूर्व 1977 तक भारतीय अर्थव्यवस्था के विकास का आधार नेहरू का विनियोग रणनीति (Investment strategy) थी और इसी कारण इसे विकास का नेहरू मॉडल कहा जाता है। नेहरू मॉडल में भारी उद्योग को अर्थव्यवस्था का आधार माना गया और नेहरू यह चाहते थे कि अर्थव्यवस्था को बुनियादी मजबूत की जाए

ताकि विदेशी सहायता पर निर्भरता कम की जा सके। एक मजबूत बुनियादी प्रतिस्थापन को दृष्टि से भी महत्त्व रखती है क्योंकि इसके बिना आर्थिक विकास का प्रश्न ही नहीं उठता। नेहरू की विकास रणनीति को फलस्वरूप भारत विश्व के औद्योगिक राष्ट्रों में दूसरा स्थान प्राप्त कर सका। हमारी पहली पांच योजनाओं के दौरान हुई प्रगति के बारे में छठी योजना के प्रारूप ने लिखा 'यह वस्तुतः बड़े राष्ट्रीय गर्व की बात है कि इस काल के दौरान एक अवलूत एवं पराश्रित अर्थव्यवस्था का आधुनिकीकरण किया गया और इसे अधिक आत्मनिर्भर बनाया गया।<sup>13</sup> नेहरू विकास मॉडल की अन्य विशिष्ट उपलब्धियाँ निम्नलिखित हैं

(क) बीज खाद तकनीकाओं के प्रयोग से कृषि उत्पादित (Agricultural productivity) में भारी वृद्धि जिसके फलस्वरूप देश खाद्यान्नों के बारे में आत्मनिर्भर हो गया और खाद्यान्नों के भारी रक्षित भंडार इकट्ठे हो गए

(ख) पूँजी वस्तु क्षेत्र में कारगर औद्योगीकरण और इसके लिए सार्वजनिक क्षेत्र को प्रमुख कार्यभाग भरा करना पड़ा। इससे भारत की औद्योगिक क्षमता का विस्तार एवं विराडण हुआ। भारत अब उपभोग वस्तुओं में और मूल वस्तुओं अर्थात् इस्पात, सीमेंट पे आत्मनिर्भर है जबकि नये उद्योगों अर्थात् उर्वरकों की क्षमता का तेजी से विस्तार हो रहा है

(ग) सिवाई, संचालन शक्ति परिवहन एवं संचार आदि के रूप में आर्थिक अर्थ सारचना का विकास जो कि द्रुत आर्थिक विकास के लिए आधार मुहैया कर सकता है और

(घ) एक आधुनिक औद्योगिक ढांचे को चलाने के लिए विज्ञान एवं तकनीकाओं का विकास और तकनीकी एवं प्रबन्धकीय सबर्गों (Technical and managerial cadres) की स्थापना एवं विकास।

### नेहरू विकास मॉडल की कमजोरियाँ

भारी उद्योग पर आधारित नेहरू विकास मॉडल में कई कमजोरियाँ अनुभव की गयीं। स्थापना तीन दशकों के आयोजन के बावजूद यह राष्ट्रीय न्यूनतम जीवन स्तर उपलब्ध कराने में असफल रहा। 40 प्रतिशत से अधिक जनसंख्या अब भी निर्धनता स्तर के नीचे रह रही है। बेरोजगार और अल्परोजगार व्यक्तियों की संख्या बहुत ज्यादा है और यह लगातार बढ़ रही है। आय तथा सम्पत्ति की असमानताएँ और गम्भीर होती जा रही हैं और कुछ लोगों के हाथों में आर्थिक शक्ति का सकेन्द्रण बढ़ता जा रहा है। मूल सुधारों की सही ढंग से लागू नहीं किया गया और इस कारण ग्रामीण क्षेत्रों में बहुत अधिक

9 Planning Commis on The First Five Year Plan

p 1

10 Planning Commis on The Second Five Year Plan p 1

11 Ibid p 2

12 W A Lewis The Theory of Economic Growth p 283

13 Planning Commission Draft Five Year Plan (1978-83) ¶ 1



असंतोष है। इन सबके अतिरिक्त देश में कभी एक और कभी दूसरी वस्तु का अभाव बना रहता है और इसके परिणामस्वरूप देश में एक भयंकर स्थितिकारी दबाव पैदा हो गया है। इन परिस्थितियों को देखते हुए श्री चरण सिंह जैसे कुछ राजनीतिज्ञों ने तथाकथित 'आर्थिक विकास के गांधीवादी माडल' के प्रयोग का समर्थन किया।

### विकास का गांधीवादी माँडल

महात्मा गांधी कोई प्रशिक्षित अर्थशास्त्री नहीं थे और इसलिए उन्होंने विकास का कोई माडल तैयार नहीं किया। परन्तु उन्होंने भारतीय कृषि उद्योग आदि के विकास के लिए कुछ नीतियों का समर्थन अवश्य किया। आचार्य श्रीमन नारायण ने 1944 में गांधीवादी योजना की रूपरेखा प्रस्तुत की और बाद में 1948 में उसकी पृष्टि की। ये प्रकाशन गांधीवादी आयोजन या विकास के गांधीवादी ढांचे का आधार हैं।

गांधीवादी योजना का मूल उद्देश्य यह है कि भारतीय जनता के भौतिक एवं सांस्कृतिक स्तर को उन्नत किया जाए ताकि 10 वर्षों के अन्दर न्यूनतम जीवनस्तर प्राप्त किया जा सके। गांधीवादी योजना सबसे पहले भारत के 5 लाख गांवों की आर्थिक दशा उन्नत करना चाहती है और इसलिए कृषि के वैज्ञानिक विकास और कुटीर उद्योगों के विस्तार पर बल देती है।

### कृषि

गांधीवादी योजना का सबसे महत्वपूर्ण लक्ष्य भारतीय आर्थिक आयोजन में कृषि सुधार को बढ़ावा देना है। कृषि विकास का मुख्य लक्ष्य खाद्यान्नों में राष्ट्रीय आत्मनिर्भरता और खाद्य पदार्थों में अधिकतम क्षेत्रीय स्वावलम्बिता प्राप्त करना है। इसकी प्राप्ति के लिए न केवल बड़ी मात्रा में अच्छे कृषि-आदानों का प्रयोग आवश्यक है बल्कि भू सुधारों का प्रयोग भी करना होगा। इसके लिए कारगर प्रणाली में परिवर्तन भू स्वामित्व अधिकारों का उन्मूलन जोतों की चकबन्दी सहकारी समितियों का गठन आदि उपाय इस्तेमाल करने होंगे। महाजन व्यवस्था को समाप्त करना होगा और किसानों को अधिक मात्रा में ऋण सुविधाएं प्रदान करनी होंगी। गांधीवादी योजना में डेरी उद्योग (Dairy farming) पर विशेष बल दिया गया और इसे कृषि का एक सहायक व्यवसाय माना गया।

### कुटीर उद्योग

गांधीवादी योजना का मुख्य उद्देश्य ग्राम समाज में अधिकतम आत्मनिर्भरता प्राप्त करना है। इसलिए इस योजना में कुटीर उद्योगों के पुन स्थापन विकास एवं विस्तार की समस्याओं का कृषि के साथ साथ सविस्तार वर्णन किया

गया। कताई एवं जुनाई को प्रथम स्थान दिया गया। यह उल्लेख किया गया कि खादी के उत्पादन को उतना ही महत्त्व दिया जाना चाहिए जितना कि चावल और गेहूँ के उत्पादन को दिया जाता है। 'जैसे गांवों के लोग अपनी रोटी और चावल बनाते हैं उसी प्रकार उन्हें अपने निजी प्रयोग के लिए खादी तैयार करनी चाहिए। यदि वे अपनी आवश्यकता से अधिक पैदा करते हैं तो इस अतिरिक्त को बेच सकते हैं। गांधीवादी योजना में प्रत्येक गांव को कपड़े के उत्पादन में स्वावलम्बी बनाने की योजना दी गई है। इसके लिए प्रत्येक ग्रामवासी से यह आशा की जाती है कि वह ग्राम उद्योगों के विकास एवं गठन में सक्रिय भाग अदा करे। इसके साथ साथ गांधीवादी योजना राज्य से यह अपेक्षा करती है कि वह ग्रामीण कुटीर उद्योगों के पुनरुत्थान एवं विकास को औद्योगिक आयोजन का मुख्य केन्द्र बनाए। इसे दस्तकारों को हस्तशिल्पो के सम्बन्ध में तकनीकी प्रशिक्षण की सुविधाएं उपलब्ध करानी होंगी कच्चे माल के क्रय और तैयार माल के विक्रय के लिए सहकारी समितियां कायम करनी होंगी कुटीर उद्योगों को बड़े पैमाने की इकाइयों की अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा के विरुद्ध सुरक्षा देनी होगी और कुछ ऐसे कुटीर उद्योगों को सहाय्य (Subsidies) देने होंगे जो इसके बिना विकसित ही नहीं हो सकते और साथ ही दस्तकारों एवं सहकारी समितियों को सस्ती दर पर वित्त उपलब्ध कराना होगा।

### मूल उद्योग (Basic Industries)

गांधीजी के बारे में एक मिथ्या धारणा बनी हुई है कि वे बड़े पैमाने के उद्योगों के विरुद्ध थे। इसके विरुद्ध गांधीवादी योजना में कुछ चुने हुए मूल एवं कुजी उद्योगों की आवश्यकता एवं महत्त्व को स्वीकार किया गया है। इनमें उल्लेखनीय हैं—प्रतिरक्षा उद्योग जल विद्युत एवं तापीय संचालन शक्ति जनन उद्योग, जल आपूर्ति, मशीनरी एवं मशीन औद्योगिक भारी इंजीनियरिंग और भारी रसायन। गांधीवादी योजना यह चाहती है कि मूल उद्योगों का विकास कुटीर उद्योगों के विकास में हस्तक्षेप न करे या इनमें बाधा न बने। गांधीवादी योजना का सबसे अधिक वैज्ञानिक पहलू यह है कि मूल तथा कुजी उद्योगों का स्वामित्व एवं प्रबन्ध राज्य के हाथ में होना चाहिए या दूसरे शब्दों में ये उद्योग सार्वजनिक क्षेत्र में स्थिति होना चाहिए।

गांधीजी की मशीनरी की धारणा के बारे में काफी गलतफहमी है। साधारणतया लोग यह समझते हैं कि गांधीजी का कुटीर उद्योगों एवं हस्तशिल्पो पर बल देना उनके आधुनिक मशीनरी के प्रति विरोध का संकेत है। यह गलत है। गांधीजी सभी प्रकार की मशीनरी के विरुद्ध नहीं थे क्योंकि चरखा भी एक प्रकार की मशीन है। किन्तु गांधीजी मशीनरी की सनक

और इसके अन्धधुन्ध विस्तार के विरुद्ध थे। उनका विश्वास था कि कारखाना पद्धति, मशीनरी का विस्तृत प्रयोग करके, कुछ पूँजीपतियों द्वारा श्रम के शोषण का साधन बन गयी है। वे मशीनरी और आधुनिक सुविधाओं का स्वागत करते थे परन्तु शर्त यह है कि इनके प्रयोग से ग्रामीणों का पार हल्का होना चाहिए और मानवीय श्रम का विस्थापन नहीं होना चाहिए। मशीनरी अच्छी है यदि यह सबके हित को प्रोन्नत करती है, यह एक अभिशाप है यदि यह कुछ लोगों के हित को बढ़ाती है।

यदि हम गांधीवादी योजना का ध्यानपूर्वक विश्लेषण करें, तो हमें पता चलता है कि इसका उद्देश्य कृषि एवं उद्योगों का साथ-साथ विकास करना है और इनमें समन्वय स्थापित करना है। हस्तशिल्पी और कुटीर उद्योगों पर बल देने का उद्देश्य उत्पादन के साथ-साथ रोजगार का भी विस्तार करना है। स्वतन्त्रता प्राप्त करने के पश्चात् भारतीय समाज पर नेहरूजी छा गये थे और गांधीजी तथा उनके आर्थिक विचार मुला दिए गए। इनकी अपेक्षा रूसी अनुभव के आधार पर भारतीय आयोजन का मॉडल लागू कर दिया गया। 25 वर्षों के बाद जब देश 1973 और 1975 के बीच आर्थिक संकट में प्रस्त हो गया तो लोगों ने विकास के नेहरू-मॉडल की अपेक्षा गांधीवादी योजना को एक सम्भव विकल्प के रूप में सोचना शुरू किया। जनता पार्टी शासन के छोटे से काल के दौरान इनमें से कुछ विचार छोटी योजना के रूप में सम्मिलित किए गए। भारतीय सन्दर्भ में विकास की गांधीवादी योजना एक हद तक अवश्य ही लाभदायक हो सकती है और इसलिए इसकी सिफारिश की जा सकती है। ठोस रूप में विकास के गांधीवादी मॉडल के लिए आयोजन की वर्तमान प्रणाली में निम्नलिखित परिवर्तन करने होंगे-

(क) उत्पादन-प्रेरित आयोजन की अपेक्षा रोजगार-प्रेरित आयोजन की स्थापना- यहां मूल बात यह है कि बेरोजगारी हमारी सबसे बड़ी शत्रु है और इसके समाधान में ही निश्चिन्ता एवं असमानताओं की समस्याओं का समाधान निहित है। इसलिए यह जरूरी है कि उत्पादन प्रेरित आयोजन का प्रतिस्थापन रोजगार प्रेरित आयोजन (Employment oriented planning) द्वारा किया जाए। इसके लिए ऐसे क्षेत्र निर्धारित करने आवश्यक है जो अधिक रोजगार क्षमता रखते हो और जिनमें अधिक एवं कुशल उत्पादन भी सम्भव हो। "मोटे तौर पर पूँजी की अपेक्षा श्रम का अधिक प्रयोग करना चाहिए और किसी भी हासत में सरकार को भविष्य में किसी पूँजी प्रधान परियोजना की अनुमति नहीं देनी चाहिए जहाँ कहीं भी श्रम-प्रधान विकल्प उपलब्ध हो।"<sup>14</sup>

(ख) कृषि एवं रोजगार क्षमता-कृषि के जिन क्षेत्रों में अधिक रोजगार कायम करने की अधिक क्षमता है वे हैं (क) खेती जिसमें पशु पालन, कम्पोस्ट तैयार करना सफाई और गोबर गैस (ख) ग्राम निर्माण कार्य अर्थात् सिंचाई परियोजनाएँ, भू-रक्षण (Soil conservation) भू-उद्धारण (Soil reclamation) वनरोपण आदि और (ग) ग्राम तथा कुटीर उद्योग। गहन खेती के आधीन भूमि पर अपेक्षाकृत कहीं अधिक श्रमिकों को रोजगार दिलाया जा सकता है। यह अनुमान लगाया गया है कि भारत में 1971 में प्रति 100 एकड़ पर 39 श्रमिक लगे हुए थे और इस दृष्टि से भारत एक निम्न निष्पादन (Low performance) वाला देश माना जाता है परन्तु इसकी तुलना में 1965 में जपान, दक्षिण कोरिया, ताइवान और मित्र में 1965 के दौरान प्रति 100 एकड़ पर क्रमशः 87 79 और 71 श्रमिक कार्य करते थे। ये देश उच्च निष्पादन वाले राष्ट्र हैं जिनमें छोटी तथा अधिक श्रम-प्रधान फार्मों के आधार पर खेती की जाती है। इन देशों के अनुभव से पता चलता है कि कृषि में कुल उत्पादन की वृद्धि के साथ-साथ 500 से 600 लाख अतिरिक्त व्यक्तियों को रोजगार दिलाया जा सकता है। नये सिंचाई प्राप्त क्षेत्रों में रोजगार क्षमता (Employment potential) को 60 प्रतिशत बढ़ाया जा सकता है यदि यन्त्रीकरण (Mechanisation) सीमित रखा जाए अर्थात् केवल ऐसी मशीनों का प्रयोग किया जाए जो मानवीय प्रयास में सहायक हो या इसको दबाने की अपेक्षा इसके बोझ को हटका करे जायगी किस्म की फार्म-मशीनरी।"

(ग) बड़े बनाम छोटे उद्योग-विकास का गांधीवादी मॉडल कुटीर तथा लघु स्तर के उद्योगों के पक्ष में है और यह ऐसे बड़े पैमाने के उद्योगों के विरुद्ध है जो उपभोग वस्तुएं उत्पन्न करते हैं। चरणसिंह ने लिखा, "भविष्य में किसी मध्यम या बड़े पैमाने के उद्योग की स्थापना की अनुमति नहीं दी जाएगी यदि वह ऐसी वस्तुएं या सेवाएं उत्पन्न करता है जो कुटीर या लघु स्तर के उद्योगों द्वारा उत्पन्न की जा सकती हैं और किसी लघु स्तर उद्योग की स्थापना की इजाजत नहीं दी जाएगी जो ऐसी वस्तुएं एवं सेवाएं उत्पन्न करेगा जो कुटीर उद्योगों द्वारा उत्पन्न की जा सकती हैं।" चरणसिंह तो उपभोगवस्तुएं उत्पन्न करने वाले बड़े पैमाने के उद्योगों के इतने अधिक विरुद्ध थे कि उनका कहना था कि ऐसी उत्पादन इकाइयां या तो अपने सारे उत्पादन का निर्यात करे या वे बन्द कर देनी चाहिए।

(घ) न्यायपूर्ण वितरण (Equitable distribution) बले ही हम समाजवाद की रट लगाए हुए हैं परन्तु कुछ हाथों में आर्थिक शक्ति का बढ़ता हुआ संकेन्द्रण और आय की असमानता भारतीय अर्थव्यवस्था की दो प्रमुख बुगियाँ

हैं। गांधीजी वितरण की इस समस्या के सम्बन्ध में सम्भवतः सबसे उत्तम एवं स्वाभाविक समाधान प्रस्तुत करते हैं। सम्पत्ति का संचयन एवं आर्थिक शक्ति का सकेन्द्रण प्रत्यक्ष रूप में उत्पादन के साधनों के केन्द्रीकरण एवं बड़े पैमाने के उत्पादन के केन्द्रीकरण का परिणाम है और जब कभी भी बड़े पैमाने का उत्पादन अनिवार्य हो जाए (जैसा कि मूल एवं कुंजी उद्योगों में) तो इसे सरकारी स्वामित्व एवं प्रबन्ध के आधीन करना चाहिए। गांधीवादी मॉडल में वितरण की समस्या को उत्पाद के स्तर पर हल करने की चेष्टा की गई है न कि उपभोग के स्तर पर।

गांधीवादी मॉडल में राष्ट्रीय न्यूनतम जीवन-स्तर को कम से कम समय में प्राप्त करने की आशा व्यक्त की गई है। इसमें स्थिरता के साथ विकास और आय एवं सम्पत्ति के सकेन्द्रण को समाप्त करने का लक्ष्य भी रखा गया है। दूसरे शब्दों में, इसमें यह प्रयास किया गया है कि नेहरू-महलनोबिस मॉडल की कमजोरियाँ दूर की जा सकें।

#### 4. नेहरूवादी और गांधीवादी मॉडलों का समन्वय—एकमात्र समाधान

जहां पर नेहरू मॉडल में भारी उद्योगों को सबसे अधिक महत्व दिया गया, वहीं गांधीवादी मॉडल में कृषि को प्राथमिकता देने के साथ हस्तकलाओं और कुटीर उद्योगों को अधिक महत्व दिया गया। भारी उद्योगों पर आधारित नेहरू मॉडल ही 1950-60 और 1960-70 की अवधि में भारत के लिए उपयुक्त था क्योंकि भारी उद्योग का विकास देश को सैनिक दृष्टि से मजबूत बनाने के लिए आवश्यक था ताकि कोई भी विदेशी ताकत भारत पर आक्रमण न कर सके। इसके अतिरिक्त भारी उद्योगों के विकास द्वारा औद्योगिक आधार कायम किया गया ताकि औद्योगिक विस्तार हो सके और देश को विदेशी निर्भरता से मुक्त किया जा सके। अब जबकि प्रतिरक्षा के बारे में काफी प्रगति कर ली गई है और स्वयं-स्फूर्त विकास के लिए एक मजबूत बुनियाद कायम की जा चुकी है तो यह अब संभव है कि आयोजन का बल भारी उद्योगों से हटाकर लघु एवं कुटीर उद्योगों पर किया जाए जो कि हल्के पूंजी उपभोग वस्तु उद्योगों की श्रेणी में आते हैं। जाहिर है कि विकास के गांधीवादी मॉडल को लागू करना अब उचित होगा क्योंकि नेहरू द्वारा निर्धारित विनियोग रणनीति से आर्थिक विकास की मजबूत बुनियाद कायम कर दी गई है।

सच तो यह है कि लघु स्तर एवं कुटीर उद्योग उत्पादन एवं रोजगार को दृष्टि से भारत में बहुत उपयोगी कार्यभाग अदा कर सकते हैं। परन्तु भविष्य में भारी उद्योगों के विकास की उपेक्षा करना युद्धिमत्तापूर्ण नहीं होगा। चाहे भारत ने 1951 के पश्चात् उत्साहवर्द्धक प्रगति की है और यह था

ठीक है कि अब औद्योगिक देशों में इसका दसवां स्थान है परन्तु फिर भी इस्पात और बिजली के उत्पादन में भारत ने प्रति व्यक्ति उत्पादन की दृष्टि से बहुत ऊँचा स्तर प्राप्त नहीं किया है। ये दोनों वस्तुएँ लघु एवं कुटीर उद्योगों के विस्तार के लिए आवश्यक हैं। 1974 में भारत ने प्रति व्यक्ति 11 किलोग्राम इस्पात उत्पन्न किया जबकि यू.एस.एस.आर. ने 541 किलोग्राम और यू.एस.ए. ने 623 किलोग्राम। इस्पात और बिजली पैदा करने में भारत अभी काफी पीछे है और इसलिए भारी उद्योगों में विनियोग में तेजी से कटौती करनी उचित नहीं होगी। इसके अतिरिक्त आत्मनिर्भरता तथा प्रतिरक्षा प्रबन्ध भी उतने ही महत्वपूर्ण उद्देश्य हैं यदि अधिक महत्वपूर्ण नहीं जितने कि गरीबी को हटाना बढ़ती हुई असमानताओं को दूर करना। गांधीवादी मॉडल के नाम पर भारी उद्योग में विनियोग की उपेक्षा करना या इसकी गति को धीमा करना देश के लिए घातक होगा। परन्तु जैसा कि पहले भी स्पष्ट किया गया है गांधीजी सभी बड़े पैमाने के उद्योगों के विरुद्ध नहीं थे वास्तव में गांधीजी योजना (1944) में कुछ चुने हुए आधारभूत उद्योगों अर्थात् संचालन शक्ति लोह एवं इस्पात मशीनरी एवं मशीनी औजार, भारी इंजीनियरिंग एवं भारी रसायन के महत्त्व को स्वीकार किया।

इसमें सन्देह नहीं कि ऐसे मध्यम तथा बड़े पैमाने के उद्यमों से जो उपभोग वस्तुएं उत्पन्न करते हैं कुटीर तथा लघु-स्तर उद्योगों की ओर विनियोग को मोड़ने के लिए तर्क दिए जा सकते हैं। मध्यम और बड़े पैमाने के उद्यमों को और लाइसेंस नहीं देने चाहिए और उत्पादन एवं रोजगार दोनों की दृष्टि से यह देश के लिए हितकर न होगा। नेहरू-महलनोबिस मॉडल में लघु एवं कुटीर इकाइयों को भी महत्व दिया गया था। अधिक लागत के प्रश्न पर यह तर्क दिया गया कि देश में सस्ती बिजली की उपलब्धि होने के पश्चात् कोई कारण नहीं आता कि छोटे पैमाने की इकाइयों की लागत बड़े पैमाने की इकाइयों से अधिक क्यों हो। परन्तु नेहरू-महलनोबिस मॉडल के कार्यान्वयन के दौरान लघु स्तर एवं कुटीर उद्योगों के प्रति सौतेली भाव का व्यवहार किया गया और बड़े तथा मध्यम स्तर के उद्योगों को छोटी इकाइयों का गला दबाने की इजाजत दी गई। 1977 के औद्योगिक नीति प्रस्ताव में सरकार इस भूल का सुधार करना चाहती थी। इसी कारण औद्योगिक नीति वक्तव्य में यह साफ कहा गया "अभी तक औद्योगिक नीति का बल मुख्यतः बड़े उद्योगों पर रहा है कुटीर उद्योग तो पूर्णतया उपेक्षित हैं और छोटे उद्योगों का कार्यभार मामूली रहा है। नई औद्योगिक नीति का मुख्य बल लघु तथा कुटीर उद्योगों को प्रभावी रूप में प्रोत्साहित करना है ताकि वे ग्रामीण क्षेत्रों और छोटे कस्बों में बहुत अधिक फैल जाएँ।"

कुटीर तथा लघु उद्योगों को सक्रिय समर्थन एवं प्रोत्साहन देने का यह अर्थ नहीं कि उपभोग वस्तु क्षेत्र में वर्तमान बड़े एवं मध्यम स्तर की इकाइयाँ या तो बन्द कर दी जाएँ या वे केवल इस शर्त पर चलने दी जाएँ कि वे अपने सारे उत्पादन का निर्यात करेंगी। ये सुझाव अविवेकपूर्ण एवं अवास्तविक हैं। ऐसी इकाइयाँ जो कि बहुत साल पहले लगाई गईं और जो वर्षों से बाजार के लिए (अन्तर्राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय) उत्पादन कर रही हैं बन्द नहीं कर देनी चाहिए। परन्तु इन उत्पादन इकाइयों को अन्य नए क्षेत्रों में उत्पादन करने के लिए प्रोत्साहन देना चाहिए और इन्हें जितना वे अधिक निर्यात बढ़ा सकें बड़ने की सलाह देनी चाहिए। इसके साथ यह भी जरूरी है कि लघु क्षेत्र को अपने उत्पादन की किस्म को बढ़िया बनाने के लिए सहायता देनी चाहिए, इसका उत्पादन सफल करनी चाहिए ताकि ये प्रतिस्पर्धी दरों (Competitive rates) पर वस्तुएं उपलब्ध करा सकें। यह उल्लेख करना रुचिकर होगा कि गांधीवादी योजना (1944) में 'निजी स्वामित्व के माधेन उद्योगों पर निर्मित वस्तुओं की कीमतों लाभ एवं श्रम की दशाओं पर सरकारी नियंत्रण की सामान्य नीति निर्धारण पर बल दिया गया है। इसमें सरकार द्वारा विदेशी परिसम्पत्ति (Foreign assets) के क्रय और कुटीर तथा बड़े पैमाने के उद्योगों में स्पर्धा का नियमन करने का धा उल्लेख किया गया है।

चरणसिंह ने विकास की चीनी माडल की प्रशंसा की है क्योंकि साम्यवादी चीन ने गांधीवादी मार्ग अपनाया और भारत की तुलना में अपनी जनता को अच्छा भोजन एवं वस्त्र उपलब्ध कराए हैं। चरणसिंह लिखते हैं अकाट्य स्रोतों से प्राप्त विभिन्न रिपोर्टों से यह संकेत मिलता है कि 1962 के पश्चात् माओ त्से तुंग ने कृषि को न केवल सर्वोच्च प्राथमिकता दी बल्कि अपने देश के निम्नान में बड़े पैमाने के यंत्रीकृत प्रोजेक्टों एवं उद्योगों की तुलना में मानवीय श्रम एवं विकेंद्राकृत श्रमप्रधान उद्यमों पर अधिक विश्वास रखा। यह अत्यन्त सलाहकृत विश्लेषण है। यह इस बात की उपेक्षा करता है कि 1962 से पहले चीन ने कृषि की उपेक्षा भारी उद्योगों को प्रथम स्थान दिया। उदाहरणार्थ पहली पंचवर्षीय योजना (1953-57) में चीन ने अपने कुल विनियोग का 50 प्रतिशत से भी कुछ अधिक विनियोग भारी उद्योगों पर किया। केवल बाद में चीन ने कृषि तथा उद्योगों के साथ साथ विकास को आरम्भ किया। चीनियों ने इसे 'दो टागों पर चलने का सिद्धान्त' कहा। इसके अतिरिक्त, ध्यान देने योग्य बात यह है कि चीन ने भारी उद्योगों के महत्व की उपेक्षा नहीं की बल्कि उसने कृषि को प्रथम स्थान दिया। यह भी सत्य है कि

भारी उद्योग के कायभाग की प्रतिष्ठा एवं अधःसरचना (Infrastructure) के आधार के रूप में कभी भी कम महत्वपूर्ण नहीं समझा गया। इस कारण चीन प्रथम श्रेणी की एक महान सैनिक शक्ति बन गया है जो कि दुनिया के बड़े स बड़े साम्राज्यों को चुनौती दे सकता है उसने रूसी सहायता और रूसी तकनीकी विशेषज्ञों पर अपनी निर्भरता समाप्त कर दी है और इससे उसकी विकास प्रक्रिया पर कोई दुष्प्रभाव भी नहीं पड़ा। चीन की सफलता का राज इस बात में है कि उसने रूसी माडल और गांधीवादी माडल में समन्वय किया। भारतीय आयोजकों का दोष यह नहीं था कि उन्होंने नेहरू महलनोबिस विकास रणनीति का निर्माण किया बल्कि उनकी कमजोरी इसके कार्यान्वयन में विफलता थी। इसने बहुत हद तक भारी उद्योग के रूप में आधार कायम करने को तो कार्यान्वित किया गया परन्तु कृषि तथा कुटीर एवं लघु स्तर क्षेत्र के सम्बन्ध में बनाई गई योजनाओं को सफलतापूर्वक लागू करने में निराश हुई।

विकास की वर्तमान अवस्था में रोजगार उद्देश्य पर बल देने की उतनी ही आवश्यकता है जितनी कि विकास की प्रक्रिया को त्वरित करने की। रोजगार प्रधान आयोजन के समर्थन में बहुत प्रभावी तर्क है। किन्तु नेहरू महलनोबिस मॉडल की भर्त्सना इस आधार पर करनी अनुचित है कि इसने कृषि एवं लघु क्षेत्र की उपेक्षा की और इस कारण देश को सभी आर्थिक समस्याओं का सामना करना पड़ा अर्थात् कीमती की स्फीतिकारी वृद्धि, वस्तुओं के लालच अभाव औद्योगिक रणनीति (Industrial sickness) बढ़ता हुई असमानताएँ और फैलती हुई गरीबी आदि। भारी उद्योग की उपेक्षा करके समग्र बल कृषि एवं लघु क्षेत्र पर देना भी अनुचित होगा। यह बात भूलना चाहिए कि संचालन शक्ति विकास प्रोग्रामों में अपर्याप्त विनियोग और संचालन शक्ति के अपर्याप्त जनन एवं वितरण के कारण कृषि क्षेत्र में विफलता हुई। वास्तव में मानवीय एवं भौतिक संसाधनों (Human and material resources) के प्रयोग की दृष्टि से भारी उद्योग एवं कृषि क्षेत्र में कोई गड़बड़ नहीं। दोनों का एक साथ विकास किया जा सकता है। यदि समुचित विकास की धारणा 1950-60 के दशकों में ठीक थी तो वह बीसवीं शताब्दी के अन्तिम दशक में और भी उचित समझी जानी चाहिए।

## 5 विकास का राव मनमोहन मॉडल

विकास का राव मनमोहन माडल जो बड़े जोर शोर से 1991 में चालू किया गया का मुख्य उद्देश्य विकास के लिए एक नई रणनीति अपनाना था जिसमें निजीकरण (Privatisation) और विश्वीकरण (Globalisation) पर बल दिया जाए। देश के स्तर पर दो मुख्य परिवर्तन किए गए।

प्रथम सार्वजनिक क्षेत्र के लिए आरक्षित उद्योग निजी क्षेत्र के लिए खोल दिए गए। चाहे सरकार हानि उठाने वाले सार्वजनिक उद्यमों को निजी क्षेत्र को सौंपना चाहती थी किन्तु वह इस लक्ष्य में विफल रही क्योंकि इन्हे लेने वाले उद्यमों में अनिवेश (Disinvestment) आरम्भ कर दिया और इससे प्राप्त राशि को राजकोषीय घाटे (Fiscal deficits) को कम करने के लिए इस्तेमाल किया। अतः विभिन्न सामाजिक सीमाबन्धनों के कारण सरकार अपने निजीकरण के प्रोग्राम को लागू न कर पायी चाहे यह अर्थव्यवस्था को निजी क्षेत्र देशीय एवं विदेशी के प्रति उदार बनाने में सफल हुई।

दूसरे बिना लाइसेंस प्राप्त किए निजी क्षेत्र को औद्योगिक इकाइयां लगाने की इजाजत देकर सरकार ने वे बहुत सी बेडिया जो निजी क्षेत्र के निवेश में रुकावट थीं या इसके निवेश में विलम्ब का कारण थीं काट दीं।

तीसरे, एम आर टी पी कम्पनियों के सदर्भ में सरकार ने परिसम्पत्तियों (Assets) की सीमा को समाप्त करके व्यापारिक घरानों (Business houses) को स्वतंत्र कर दिया कि वे एकाधिकार आयोग की अनुमति लिए बिना निवेश कर सकते हैं। जाहिर है कि विकास को प्रोत्साहित करने का विचार सरकार के लिए अधिक महत्त्वपूर्ण था और साम्यता (Equity) के प्रश्न की अभी अनदेखी की जा सकती थी।

चौथे प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग (Foreign investment) को सुविधाजनक बनाने के लिए सरकार ने उच्च प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग को 51 प्रतिशत तक कर लेने की स्वीकृति का निर्णय किया। सरकार 51 प्रतिशत से अधिक विदेशी विनियोग के प्रस्तावों पर भी विचार कर सकती है परन्तु ऐसे प्रस्तावों के लिए सरकार से पहले स्वीकृति प्राप्त करनी होगी। विदेशी तकनीशियनों देश में विकसित तकनीकालाजी के विदेशी परीक्षण के लिए कोई स्वीकृति देने की ज़रूरत नहीं होगी भले इनके लिए मुआवजा दिया जाए।

पाचवे जीर्ण रूप में बीमार सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को औद्योगिक और वित्तीय पुर्ननिर्माण बोर्ड (Board of Industrial and Financial Reconstruction) के हवाले किया जाएगा ताकि वह इनके पुनर्रचना/पुनर्वस सम्बन्धी योजनाएँ तैयार करे। श्रमिकों के हितों की रक्षा के लिए एक सामाजिक सुरक्षा प्रणाली कायम की जाएगी ताकि पुनर्वस के उपायों द्वारा प्रभावित श्रमिकों को इनके दुष्प्रभाव से बचाया जा सके।

छठे सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के निष्पादन को उत्तम करने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र के प्रबन्धकों और सरकारी कम्पनियों को बोर्डों की अधिक स्वायत्तता दी जाएगी और इन्हे अधिक व्यावसायिक (Professional) बनाया जाएगा।

अन्तिम अन्य देशों से निर्यात को प्रोत्साहित करने के लिए अर्थव्यवस्था को खोल दिया जाएगा। विदेशी पूंजी तकनीकालाजी और अन्य सम्बन्धित आयात को सुविधाजनक बनाने के लिए आयात शुल्क तथा अन्य अवरोधक (Barriers) घटाए जाएंगे।

पूर्व प्रधानमंत्री पी वी नरसिम्हा राव और पूर्व वित्त मंत्री डा. मनमोहन सिंह द्वारा चालू किए गए विकास के राव मनमोहन माडल में निजी क्षेत्र को एक बड़ा कार्य भाग अदा करने पर बल दिया गया है। इसमें हमारी विकास प्रक्रिया में विदेशी प्रत्यक्ष विनियोग को कहीं बड़ी मात्रा द्वारा पूर्ण की कल्पना की गयी है। इसमें निर्यात प्रेरित विकास (Export led growth) की रणनीति अपनायी जाएगी और पहले चल रही आयात प्रतिस्थापन रणनीति (Import substitution) का परित्याग किया जाएगा। इसमें सरकार के कार्यभाग को महत्त्वपूर्ण रूप में कम किया जाएगा और इस प्रकार बुनियादी रूप में आयोजन (Planning) का परित्याग करके अधिक उदार और बाज़ार प्रेरित विकास का ढांचा कायम किया जाएगा।

आलोचकों ने राव मनमोहन विकास माडल में कुछ बुनियादी कमजोरियों का संकेत दिया है।

पहला इसका केन्द्र बहुत संकुचित है क्योंकि यह मुख्यतः निगम क्षेत्र (Corporate sector) तक सीमित है जो कि कुल देशीय उत्पाद में केवल 10 प्रतिशत का योगदान देता है। दूसरे इस माडल में कृषि तथा अन्य कृषि आधारित उद्योगों की उपेक्षा की गयी है जो कि जनता के लिए रोजगार जनन का मुख्य स्रोत है। तीसरे उपभोग वस्तु क्षेत्र में बहुराष्ट्रीय निगमों (Multinationals) के प्रवेश की स्वीकृति देकर इस माडल ने लघु क्षेत्र में उपभोग वस्तुओं का उत्पादन करने वाले छोटे उद्यमियों के हितों पर करारी चोट की है। यदि बहुराष्ट्रीय निगमों का बेरोक टोक प्रवेश जारी रहता है तो इससे लघु क्षेत्र में श्रम विस्थापन (Labour displacement) का खतरा उत्पन्न हो जाएगा। चौथे इसमें सन्देह नहीं कि निर्यात प्रोत्साहित हुए हैं परन्तु आयात को सुविधाजनक बनाने की नीति के अधीन सरकार ने आयात छिड़कों को बहुत ही ज्यादा खोल दिया है और इसके नतीजे के तौर पर बढ़ते हुए निर्यात के लाभ अपेक्षाकृत और तेज रफ्तार से बढ़ते आयात से निष्पन्ना हो गए और इस प्रकार व्यापार घाटा बढ़ गया है। अब इस बात पर लगभग सहमति प्राप्त हो गयी है कि बहुराष्ट्रीय निगमों के अन्त्याधुन्य प्रवेश को रोकना चाहिए, विशेषकर उपभोग वस्तु क्षेत्र में और ऐसे क्षेत्रों में जिनमें देशीय सामर्थ्य विकसित हो चुकी है अन्तिम इस माडल में विकास के पूंजी प्रधान ढांचे की कल्पना की गयी है और इसके रोजगार क्षमता बढ़ाने के बारे में गंभीर सन्देह

है यह कहा जा रहा है कि इसके कारण अल्पकाल में बेरोजगारी हो जाएगी परन्तु दीर्घकाल में यह इस समस्या का समाधान कर लेता। परन्तु दीर्घकाल की अवधि कितनी लम्बी होगी इसका कोई संकेत नहीं दिया गया।

निष्कर्ष रूप में कहना अनुचित होगा कि राव मनमोहन मॉडल ने पूर्व एशियाई चमत्कार (East Asian miracle) का अनुसरण किया है जिसका प्रदर्शन जापान दक्षिण कोरिया ताईवान और कुछ हद तक इन्डोनेशिया और चीन ने किया। जापान ने स्वतन्त्र बाजार अर्थव्यवस्था पर आधारित पश्चिमी मॉडल का अनुसरण नहीं किया, और इस प्रकार खुलेद्वार और उदारीकरण की नीति को नहीं अपनाया। जापान ने वस्तुतः बाजार प्रक्रिया का सीमित रूप में प्रयोग किया और इसके साथ सरकार ने समाज के कल्याण के लिए राज्य के सक्रिय कार्यभाग द्वारा अर्थव्यवस्था का मार्गदर्शन किया। जापान द्वारा अपनाए गए स्वतंत्र मार्ग का अनुसरण दक्षिण कोरिया ताईवान ने भी किया। मलेशिया और इन्डोनेशिया ने भी एक उचित प्रकार के अधिकारी तन्त्र (Bureaucracy) की सहायता से इस मार्ग पर चलकर सफलता प्राप्त की।

चीनी विकास मॉडल अपनी ही परम्पराओं में जड़ोक्त है और इसके द्वारा विश्वीकरण (Globalisation) का निर्णय विदेशी विनिर्माण का प्रयोग करके अपनी बहुत सी आन्तरिक समस्याओं का समाधान करने में प्रेरित है। चीन अभी भी 'आत्मनिर्भरता' (Self reliance) के पथ पर चल रहा है। चाहे चान अब एक सघुत अर्थव्यवस्था (Closed economy) नहीं। चीन ने 'आत्मनिर्भरता' को विकास का प्रेरक (Motor of growth) बनाया है और एक साधारण दो तरफे सन्तुलित मॉडल का प्रयोग किया है जिसमें विश्व के अन्य देशों के साथ वस्तुओं और सेवाओं का प्रयोग किया है जिसमें विश्व

के अन्य देशों के साथ वस्तुओं और सेवाओं और पूँजी के प्रवाह का प्रयोग किया गया। अतः चीनी मॉडल को नव प्रतिष्ठित उदारीकरण मॉडल (Neoclassical liberalisation model) में वर्गीकृत नहीं किया जा सकता। यह अपनी ही प्रकार का मॉडल है जिसमें खुली अर्थव्यवस्था के साथ आत्मनिर्भरता को जोड़ा गया है और अत्यधिक विदेशी निर्भरता से परहेज करता है। आई एम एफ-विश्व बैंक के नव प्रतिष्ठित उदारीकरण मॉडल के प्रयोग से सफलता न प्राप्त कर सकने पर अधिकाधिक देश विदेश की नयी पद्धति के बारे में पुनर्विचार कर रहे हैं। अब विकास के जापानी मॉडल की ओर झुकाव बढ़ रहा है और प्रत्येक देश अपनी सांस्कृतिक विरासत के साथ कुछ संशोधन कर इसे अपना रहा है। राव मनमोहन मॉडल जिसने अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष एवं विश्व बैंक के स्थिरीकरण (Stabilisation) और संरचनात्मक समायोजन (Structural Adjustment) के उपचार का अनुसरण किया है लोगों के मन में सन्देह पैदा करता है कि क्या हम विकास का सही मार्ग अपना रहे हैं विशेषकर जब हम इसका विश्लेषण लेटिन अमरीका अफ्रीका और पूर्वएशियाई देशों के अनुभव को ध्यान में रखकर करते हैं।

डडले सीर्स (Dudley Seers) ने सही कहा है किसी देश के विकास की अवस्था को नापने की तीन कसौटियाँ हैं वे हैं कि परिणामस्वरूप निर्धनता, बेरोजगारी और असमानता पर क्या प्रभाव पड़ा है ? पाच वर्षों के राव मनमोहन मॉडल के अनुभव से इन कसौटियों में महत्वपूर्ण उन्नति के निर्णायक प्रमाण प्राप्त नहीं होते। बल्कि इनमें से कुछ में तो गिरावट आयी है।

## औद्योगिक नीति (INDUSTRIAL POLICY)

### 1 औद्योगिक नीति, 1948

15 अगस्त 1947 को देश के स्वतंत्र होने पर औद्योगिक क्षेत्र में विशाल परिवर्तन आरम्भ हुआ। अब भारत अपनी अर्थव्यवस्था को मनचाहा रूप देने में पूर्ण स्वतंत्र था। स्वदेशी उद्यम (Domestic enterprise) को अब विदेशी हितों के आधीन कार्य करने की कोई आवश्यकता नहीं थी। औद्योगिक वातावरण को साफ करने के लिए 6 अप्रैल 1948 को राष्ट्रीय सरकार ने औद्योगिक नीति की घोषणा में मिश्रित अर्थव्यवस्था (Mixed economy) कायम करने का सुझाव दिया। सरकार ने स्पष्ट किया कि आगामी कुछ वर्षों में राज्य विद्यमान उत्पादन इकाइयों का राष्ट्रीयकरण करने के स्थान पर अपने कार्यक्षेत्र में नई उत्पादन इकाइयाँ (Production units) स्थापित करेगा। इस प्रकार औद्योगिक नीति के अनुसार निजी क्षेत्र (Private sector) तथा सरकारी क्षेत्र (Government sector) साथ साथ कार्य करेंगे। उल्लेखनीय बात यह है कि निजी क्षेत्र को देश की सामान्य औद्योगिक नीति के आधीन कार्य करना होगा।

**विदेशी पूँजी के प्रति दृष्टिकोण**—सरकार ने भारतीय अर्थव्यवस्था में औद्योगीकरण की गति बढ़ाने एवं बेहतर औद्योगिक तकनीक तथा ज्ञान प्राप्त करने के लिए विदेशी पूँजी और उद्यम की सहायता प्राप्त करनी आवश्यक समझी। परन्तु विदेशी पूँजी के भाग लेने पर भारतीय हितों की दृष्टि से सावधानीपूर्वक नियमन रखना चाहिए। प्रस्ताव में इस बात को स्पष्ट कर दिया गया 'साधारणतया स्वामित्व तथा प्रभावी नियंत्रण (Ownership and effective control) के क्षेत्र में प्रमुख अधिकार भारतीय हाथों में ही रहना चाहिए। पर सभी हालतों में इस बात पर बल दिया जाएगा कि उपयुक्त भारतीय कर्मचारियों को प्रशिक्षण दिया जाए ताकि अन्ततः वे विदेशी कर्मचारियों का स्थान ले सकें। इस प्रकार अर्थव्यवस्था के लिए विदेशी पूँजी की आवश्यकता स्वीकार करते हुए सरकार ने विदेशी फर्मों के अधिकाधिक भारतीयकरण (Indianisation) पर बल दिया।

सक्षेप में औद्योगिक नीति प्रस्ताव ने घुघले वातावरण को स्पष्ट करके विनियोजन (देशी और विदेशी दोनों) की प्रक्रिया में सहायता दी और औद्योगिक विवाद भी कम किया। कुछ भी हो 1948 की औद्योगिक नीति की मुख्य सफलता इस बात में है कि इसके आधीन मिश्रित एवं नियंत्रित अर्थव्यवस्था (Mixed and controlled economy) की नींव रखी गई जिसमें निजी व सरकारी उद्यम मिलकर कार्य कर सकें ताकि औद्योगिक विकास तीव्र गति से आगे बढ़ सके।

### 2 1956 की औद्योगिक नीति (Industrial Policy of 1956)

1948 के प्रस्ताव के स्थान पर ससद ने 30 अप्रैल 1956 को दूसरा औद्योगिक नीति प्रस्ताव स्वीकार किया। इन आठ वर्षों में राजनीतिक तथा आर्थिक स्थिति में काफी परिवर्तन आ गया था और विकास कार्य भी आगे बढ़ गया था। ससद 'समाजवादी ढंग के समाज (Socialist Pattern of Society) को आधारभूत सामाजिक और आर्थिक नीतियों के रूप में स्वीकार कर चुकी थी। इसके औद्योगिक आधार के लिए 1956 का प्रस्ताव पास किया गया जिसकी मुख्य धाराएँ निम्नलिखित हैं

(1) उद्योगों का वर्गीकरण प्रस्ताव में उद्योगों को तीन वर्गों में विभाजित किया गया जो पहले के वर्गीकरण से मिलते जुलते थे किन्तु वे वर्ग अधिक स्पष्ट रूप से निर्धारित किए गए। राज्य ने किसी भी प्रकार के औद्योगिक उत्पादन को अपने हाथ में लेने के सहज अधिकार को अपने लिए सुरक्षित रखा। उद्योगों के तीन वर्ग निम्नलिखित थे

(क) वे जिनका पूर्ण दायित्व राज्य पर हो। प्रथम वर्ग में 17 उद्योगों का उल्लेख किया गया जो कि प्रस्ताव की 'क' अनुसूची (Schedule) में दिए गए। ये थे अस्त्र शस्त्र और सैन्य सामग्री परमाणु शक्ति लौह और इस्पात भारी दलाई भारी मशीनें भारी बिजली सामान उद्योग कोयला तेल लौह धातुएँ तथा तांबा सोसा और जस्ता आदि, अन्य महत्वपूर्ण

खनिज, विमान, वायु परिवहन, रेल परिवहन टेलीफोन तार और रेडियो उपकरण, विद्युत का जनन (Generation) और वितरण। 1956 के औद्योगिक नीति प्रस्ताव में इस वर्ग का बहुत अधिक विस्तार किया गया।

(ख) वे जिन पर राज्य का अधिकार बढ़ा जाएगा और जिनमें साधारणतः राज्य नए उद्यमों (Enterprises) की स्थापना करेगा किन्तु निजी क्षेत्र से यह आशा की जायेगी कि वह उनके चलाने में राज्य की सहायता करेगा। द्वितीय वर्ग जो प्रस्ताव को 'ख' अनुसूची में दिया गया के अन्तर्गत 12 उद्योगों को शामिल किया गया। ये ये अन्य खनिज उद्योग ऐल्फ्यूमीनियम और अन्य अलौह धातुएँ (Non ferrous metals) जिन्हें प्रथम वर्ग में नहीं रखा गया मशीनी औजार, लौह मिश्र धातुएँ और औजारी इस्पात (Tools steels) रसायन उद्योग एंटीबायोटिक्स (Antibiotics) और अन्य आवश्यक औषधियाँ उर्वरक सैलियट रबर (Synthetic rubber) कोयले का कार्बनीकरण (Carbonisation) रसायनिक गूदा, सड़क परिवहन और समुद्री परिवहन।

(ग) शेष सभी उद्योगों और उनके भावी विकास को सामान्यतः निजी क्षेत्र के आधीन छोड़ दिया गया।

अन्तिम वर्ग को भी राज्य की सामाजिक और आर्थिक नीति के ढाँचे के अनुकूल कार्य करने और औद्योगिक (विकास तथा विनियमन) अधिनियम तथा अन्य सम्बद्ध विधान के नियंत्रण में रखने की चेतावनी दी गई।

(2) औद्योगिक वर्ग पृथक खण्ड नहीं है 1956 की नीति को प्रस्तावित करते हुए सरकार ने यह स्पष्ट किया कि विभिन्न वर्ग पृथक खण्ड नहीं हैं बल्कि एक दूसरे से सम्बन्धित हैं। इसके अतिरिक्त सरकारी क्षेत्र के आधीन पारी उद्योग अपने हल्के सघटकों (Light components) के लिए निजी क्षेत्र पर निर्भर हो सकता है जब कि निजी क्षेत्र अपनी बहुत सी आवश्यकताएँ सरकारी क्षेत्र से पूरी कर सकता है। फिर जब ऐसा करना आवश्यक हो तब राज्य पूँजी में प्रमुख भागीदार बनकर अथवा अन्य उपाय से यह सुनिश्चित करेगा कि इसके पास औद्योगिक इकाइयों की नीति का मार्गदर्शन करने और उनका संचालन करने के लिए आवश्यक अधिकार उपलब्ध हैं। इसके अतिरिक्त राज्य साधारणतया निजी क्षेत्र के लिए सुस्थित 'ग' वर्ग में कभी भी योजना की दृष्टि से या अन्य महत्वपूर्ण कारणों से यह आवश्यक हो, प्रवेश कर सकता है। यद्यपि 1948 की नीति की अपेक्षा अब सरकारी क्षेत्र कहीं अधिक वरिष्ठ भागीदार (Senior partner) माना गया, तथापि सरकारी और निजी क्षेत्रों से मिलकर काम करने आशा की गई। इसका मूल उद्देश्य भारत में मिश्रित अर्थव्यवस्था कायम करना था।

(3) निजी क्षेत्र के प्रति न्यायपूर्ण और भेदभाव रहित व्यवहार निजी क्षेत्र को आश्वस्त करने और इसे कुशल ढंग से कार्य करने के लिए आवश्यक समझा गया कि राज्य पंचवर्षीय योजनाओं द्वारा निर्धारित प्रोग्राम के अनुसार परिवहन बिजली और अन्य सेवाओं तथा राजकोषीय एवं अन्य उपायों द्वारा उद्योगों के विकास की सुविधाएँ एवं प्रोत्साहन प्रदान करे। राज्य इन उद्योगों की वित्तीय सहायता देने वाली संस्थाओं का विकास करे और औद्योगिक तथा कृषि क्रियाओं के लिए सरकारी उद्यमों (Public undertakings) को विशेष सहायता प्रदान करे। दूसरी ओर, निजी क्षेत्र की औद्योगिक इकाइयों को राज्य की सामाजिक और आर्थिक नीति के अनुरूप कार्य करने का परामर्श दिया गया। यदि किसी उद्योग में निजी और सरकारी दोनों प्रकार की इकाइयाँ विद्यमान हों तो राज्य की नीति दोनों के साथ न्यायपूर्ण और भेदभाव रहित व्यवहार रखने की होगी।

(4) ग्रामीण और लघु उद्यमों को प्रोत्साहन राज्य बड़े पैमाने के उत्पादन का परिणाम सीमित करके विभेदक कर (Differential taxes) लगाकर या प्रत्यक्ष साहाय्य (Direct subsidies) प्रदान करके कुटीर और लघु उद्यमों को निरन्तर सहायता प्रदान करने का प्रयास करेगा। राज्य का उद्देश्य यह सुनिश्चित करना होगा कि विकेंद्रीकृत क्षेत्र (Decentralised Sector) आत्मनिर्भर होने के योग्य बन सके और उसका विकास बड़े पैमाने के उद्योगों से सम्बन्धित हो।

(5) प्रादेशिक विषमताएँ (Regional disparities) दूर करने की आवश्यकता प्रस्तावना में इस विचार का पूर्ण समर्थन किया गया कि प्रत्येक प्रदेश में औद्योगिक एवं कृषि क्षेत्रों का समन्वित एवं समन्वित विकास (Balanced and coordinated development) करके सम्पूर्ण देश को उच्च जीवन स्तर उपलब्ध कराया जा सकता है।

(6) श्रम की सुविधाएँ प्रस्ताव में मजदूरों के रहने और काम करने की दशाओं को सुधारने तथा उनकी कार्यकुशलता का स्तर उन्नत करने पर बल दिया गया। उद्योगों के संचालन में संयुक्त परामर्श (Joint Consultation) किया जाना चाहिए और जहाँ कहीं सम्भव हो श्रमिकों और तकनीशियनों (Technicians) को प्रबन्ध में अधिकाधिक भाग मिलना चाहिए। प्रस्ताव में यह आशा की गई कि सरकारी क्षेत्र के उद्यम इस सम्बन्ध में आदर्श प्रस्तुत करेंगे।

1956 के प्रस्ताव का मूल्यांकन

1956 का औद्योगिक नीति प्रस्ताव राजनीतिक संविधान को भाति भारत का आर्थिक संविधान (Economic Constitution) माना गया। समाजवादी ढाँचे के उद्देश्य को प्रस्ताव में औद्योगिक विकास के रूप में अभिव्यक्त किया गया।



निजी क्षेत्र के समर्थकों ने यह आलोचना की कि सरकारी क्षेत्र दैत्यकार बनकर निजी क्षेत्र को हड़प कर जाएगा। यह आशंका प्रस्ताव के गलत अध्ययन के कारण उत्पन्न हुई है। नीति सम्बन्धी वक्तव्य में अर्थव्यवस्था में निजी क्षेत्र को स्थायी स्थान प्रदान करने का उल्लेख किया गया। सरकारी क्षेत्र निजी क्षेत्र के प्रतिद्वन्दी के रूप में विकसित नहीं होगा अपितु उसका विकास उन अनुकूल दशाओं और अर्थ संरचना (Infrastructure) के निर्माण के लिए होगा जिसमें निजी क्षेत्र के विकास में सहायता मिल सके। परन्तु यह स्पष्ट किया गया कि आयोजनबद्ध अर्थव्यवस्था (Planned economy) की गति तीव्र करने के उद्देश्य से सरकारी क्षेत्र को वरिष्ठ भागीदार (Senior partner) का कार्य करना ही पड़ता है।

1948-55 के दौरान निजी क्षेत्र को असन्तोषपूर्ण कार्यप्रगति ने सरकार को मजबूर कर दिया कि वह सावजनिक क्षेत्र (Public sector) के विस्तार पर अधिक बल दे। किन्तु प्रस्ताव में निजी क्षेत्र के विस्तार के लिए भी काफी गुंजाइश रखी गयी। डा. डी. के. रंगनेकर ने इस सम्बन्ध में ठीक ही कहा "1956 के औद्योगिक नीति प्रस्ताव में नेहरू दर्शन के कुछ सिद्धांतों को प्रतिपादित किया गया चाहे इसमें निष्पक्ष तत्वों को सन्तुष्ट करने के लिए काफी स्थान था।" जैसा कि बाद की घटनाओं से व्यक्त हुआ कि इस प्रस्ताव के छिद्रों और अपवादों का प्रशासकों व्यापारियों एवं उद्योगपतियों द्वारा आसानी से लाभ उठाया गया। निजी क्षेत्र को ऐसे क्षेत्रों में लाइसेंस जारी किए गए जो सरकारी क्षेत्र के लिए रिजर्व किए गए थे। इनमें कोयला तेल उर्वरक रसायन इजीनियरिंग आदि शामिल थे। इसी प्रकार पाश्चात्य कम्पनियों को परिष्करणशालाएँ (Refineries) स्थापित करने की स्वीकृति दी गयी। सरकार ने तेल की खोज के लिए स्टैनवाक (Stanvac) जो बाद में एस्सो (ESSO) कहलायी। के साथ समझौता कर लिया जिसमें भारत सरकार का अल्पसंख्यक सहभाग (Minority participation) रखा गया। प्रधानमंत्री नेहरू ने विदेशी पूँजी और बहुराष्ट्रीय निगमों (Multinationals) की इस चाल की भाप लिया और सरकारी क्षेत्र के इस्पात कारखानों की योजना को आगे बढ़ाया। इसमें सन्देह नहीं कि इस नीति के फलस्वरूप मूल तथा भारी उद्योगों में सार्वजनिक क्षेत्र का तेजी से विस्तार हुआ परन्तु जैसा कि रंगनेकर ने ठीक ही लिखा है "सरकारी क्षेत्र के साथ साथ निजी क्षेत्र का विनियोग भी एकदम बढ़ गया।"

### 3. जनता सरकार की औद्योगिक नीति (1977)

(Industrial Policy of Janta Government-1977)

23 दिसम्बर, 1977 को जनता सरकार ने अपनी औद्योगिक

नीति की घोषणा की। नीति वक्तव्य में यह कहा गया कि पिछले 20 वर्षों में सरकार की उद्योग के सम्बन्ध में नीति का आधार 1956 का औद्योगिक नीति प्रस्ताव था। इस औद्योगिक नीति में चाहे कुछ वाछनीय अंश थे परन्तु इसके कार्यन्वयन में कुछ विकृतियाँ निम्नलिखित रूप में प्रकट हुईं 'बेरोजगारी में वृद्धि हो गयी ग्राम तथा नगर में असमानता की खाई चौड़ी हो गई और वास्तविक विनियोग का दर अवरूढ़ हो गया औद्योगिक उत्पादन की दर औसत 3.4 प्रतिशत प्रतिवर्ष से बढ़ नहीं पायी। औद्योगिक रण्णता (Industrial sickness) का आणत विस्तृत हो गया और मुख्य उद्योगों पर बहुत ही बुरा असर पड़ा। औद्योगिक लागतों एवं कोमलों के ढांचे में भी विकृति आयी और बड़े नगरों से दूर औद्योगिक नीति क्रिया का प्रसार बहुत ही धीमा रहा।' नयी औद्योगिक नीति का उद्देश्य इन विकृतियों को दूर करना था। इस नीति के मुख्य अंग निम्नलिखित थे-

1. छोटे पैमाने के क्षेत्र का विकास-नीति का प्रधान उद्देश्य- इन विकृतियों को दूर करने के लिए जनता सरकार की नीति का प्रधान उपाय छोटे पैमाने के क्षेत्र का विकास था। नीति वक्तव्य में साफ कहा गया अभी तक औद्योगिक नीति का बल मुख्यतः बड़े उद्योगों पर रहा है कुटीर उद्योग तो पूर्णतया उपेक्षित रहे हैं और छोटे उद्योगों का कार्यभार मापूली रहा है।' नयी औद्योगिक नीति का मुख्य बल लघु तथा कुटीर उद्योगों को प्रभावी रूप में प्रोन्नत करना है ताकि वे ग्रामीण क्षेत्रों और छोटे कस्बों में बहुत अधिक फैल जाए। सरकार की नीति यह है कि जो कुछ भी लघु एवं कुटीर उद्योगों द्वारा उत्पन्न हो सकता है निश्चय ही उनके द्वारा बनाया जाना चाहिए। लघु क्षेत्र को फिर तीन वर्गों में बाँटा गया

(क) कुटीर तथा घरेलू उद्योग बड़े पैमाने पर स्वरोजगार उपलब्ध कराते हैं (ख) पिट्टी क्षेत्र (Tiny sector) जिसमें ऐसी औद्योगिक इकाइयाँ शामिल हैं जिनमें मशीनरी तथा अन्य साज सज्जा पर एक लाख रुपये से कम विनियोग हुआ हो और जो 1971 की जनगणना के अनुसार 50,000 से कम आबादी वाले कस्बों में स्थित हो और (ग) लघु उद्योग जिनमें ऐसी औद्योगिक इकाइयाँ जिनमें 10 लाख रुपये तक विनियोग हुआ हो और अनुषंगी इकाइयाँ (Ancillary units) जिनमें 15 लाख रुपये तक का विनियोग हुआ हो।

औद्योगिक नीति में इन तीनों वर्गों को औद्योगिक इकाइयों को एक साथ विकसित करने के लिए निम्नलिखित उपाय किये गये

(i) आरक्षित सूची में जहाँ पहले 180 मंदे थी नयी औद्योगिक नीति में इसका विस्तार कर इसमें मार्च 1978 तक 807 मंदे शामिल की गयीं।

(ii) पिछी क्षेत्र और कुटीर एव घरेलू उद्योगों को सरकार सीमांत मोद्रिक सहायता (Margin money assistance) के रूप में विशेष सहायता देना चाहती थी।

(iii) जनता सरकार ने प्रत्येक जिले में एक जिला उद्योग केन्द्र (District Industries Centre) कायम करने का प्रस्ताव रखा जो लघु तथा कुटीर उद्योगों के विकास का केन्द्र बिन्दु बन सके। इस अधिकरण का उद्देश्य एक ही छत के नीचे वे सभी सेवाएँ और सुविधाएँ उपलब्ध कराना था जो लघु तथा ग्राम उद्यमकर्ताओं को चाहिए। जिला विकास केन्द्र विकास खण्डों (Development Blocks) और लघु उद्योग सेवा सत्यानों जैसे विशेष सस्यानों के साथ पविण्ड समन्वय कायम करे। औद्योगिक विकास बैंक, अन्य बैंक तथा विभिन्न वित्तीय संस्थान छोटे तथा कुटीर उद्योगों को उधार देने की विशेष व्यवस्था करेंगे।

(iv) खादी तथा ग्राम उद्योग आयोग को पुनः व्यवस्थित करना—जनता सरकार ने आयोग के क्षेत्र का विस्तार करने का प्रस्ताव रखा। जूती तथा साबुन के उत्पादन को लघु क्षेत्र में अधिकाधिक बढ़ाने के लिए विशेष प्रोग्राम चलाते की ठानी गयी। ग्राम उद्योगों के विकास प्रोग्राम में सरकार खादी को विशेष स्थान देना चाहती थी। इस सम्बन्ध में पोलिऐस्टर खादी (Polyester Khadi) या नयी खादी का प्रोग्राम विशेष रूप में उल्लेखनीय है जिसके परिणामस्वरूप खादी कातने तथा बुनने वालों की उत्पादित और आय में वृद्धि हो। इसके लिए खादी तथा ग्राम उद्योग कानून में संशोधन कर नयी खादी का प्रोग्राम बड़े पैमाने पर लागू किया गया।

(v) लघु तथा उद्योगों के लिए उचित तकनीकी का विकास—ग्राम तथा लघु उद्योगों की उत्पादित तथा अजन-क्षमता (Earning capacity) बढ़ाने के लिए छोटी तथा साधारण मशीनें विकसित करने का प्रस्ताव किया गया। सरकार द्वारा उत्पादन की इस उचित तकनीकी (Appropriate technology) का सवागण ग्राम विकास के विस्तृत प्रोग्राम के साथ एकीकरण करने का निश्चय किया गया।

2 बड़े पैमाने के उद्योगों के लिए क्षेत्र-औद्योगिक नीति में इस बात पर बल दिया गया कि "सरकार बड़े पैमाने के उद्योगों की परिमार्जित कोशल (Sophisticated skills) या असाबन्धित विदेशी तकनीकी के स्तूपों के रूप में प्रदर्शित नहीं करना चाहेंगी। बड़े पैमाने के उद्योगों को जनसंख्या की मूल न्यूनतम आवश्यकताओं के प्रोग्राम के साथ जोड़ना चाहिए ताकि वे लघु तथा ग्राम उद्योगों के विस्तृत फलदायी बढावा दे सकें और कृषि क्षेत्र को मजबूत बना सकें। इसलिए नयी औद्योगिक नीति में बड़े पैमाने के लिए निम्नलिखित क्षेत्र निर्धारित किए गए

(क) आधारभूत उद्योग जो अथ सरचना (Infrastruc-

ture) एव लघु स्तर एव ग्राम उद्योगों के लिए आवश्यक अर्थात् इस्पात, अलाह धातुएँ, सीमेंट तथा तेल शोधन कारखाने

(ख) पूँजी वस्तु उद्योग जो आधारभूत उद्योगों तथा छोटे पैमाने के उद्योगों की मशीनरी सम्बन्धी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए चाहिए।

(ग) उच्च तकनीकी उद्योग जो बड़े पैमाने के उत्पादन के लिए आवश्यक हैं और जो कृषि तथा लघु स्तर औद्योगिक विकास के लिए आवश्यक हैं अर्थात् उर्वरक, कटनायक, पेट्रो रसायन आदि और

(घ) अन्य उद्योग जो आश्रित मरो की सूचा से बाहर हैं और जो अत्यव्यवस्था के विकास के लिए आवश्यक हैं अर्थात् मशीनों ओजार, चावनिन तथा अकार्बनिक रसायन।

3 बड़े व्यापारिक घरानों के प्रति दृष्टिकोण—औद्योगिक नीति में बिल्कुल साफ कहा गया "बड़े घराना का विकास उनके द्वारा आन्तरिक रूप में जनित संसाधन का तुलना में कहीं अधिक हुआ है और इसका मुख्य आधार सार्वजनिक सस्यानों एव बैंकों से लिया गया उधार है। इस प्रवृत्ति को प्रधान अथवा एकाधिकारी बनने से रोकने के लिए नार्मि रूपी दो उपायों का मुद्दा दिया गया

(क) बड़े व्यापारिक घरानों को अपने नए प्रोजेक्टों अथवा वर्तमान परियोजनाओं के विस्तार के लिए आन्तरिक रूप में जनित संसाधनों से वित्त जुटाना होगा।

(ख) लघु स्तर क्षेत्र को आश्रित क्षेत्रों (Reserved Areas) में लाइसेंस प्रदान करते समय बड़े पैमाने की इकाइयों (चाहे वे बड़े घरानों से सम्बन्धित हो या नहीं) उनकी क्षमता में कोई विस्तार नहीं होगा। इसके विरुद्ध इन मरो की कुल क्षमता में इन इकाइयों का भाग धीरे धीरे कम किया जायेगा और लघु स्तर तथा कुटीर उद्योग का भाग बढ़ाया जायेगा।

4 सार्वजनिक क्षेत्र का बढ़ता हुआ कार्यभार—औद्योगिक नीति में यह विशेष रूप से उल्लेख किया गया कि सार्वजनिक क्षेत्र में न केवल महत्वपूर्ण और मूल दृष्टि से सामाजिक महत्व की वस्तुओं का उत्पादन होगा बल्कि इसका प्रयोग उपभोक्ताओं की अनिवार्य वस्तुओं के निरन्तर सम्भरण कायम करने में एक स्थायीकरण शक्ति (Stabilising force) के रूप में किया जाएगा। सार्वजनिक क्षेत्र को यह भी जिम्मेदारी सौंपा जायेगी कि वह बहुत से अनुपमी उद्योगों (Ancillary Industries) के विकास को प्रोत्साहन दे ताकि विकेन्द्रित उत्पादन (Decentralised Production) को तकनीकी विशेषज्ञता का लाभ हो सके और लघु एव कुटीर उद्योगों को अच्छे प्रबन्ध का।

5 तकनीकी आत्मनिर्भरता को प्रोन्नत करना—तकनीकी आत्मनिर्भरता को प्रोन्नत करने के निम्ने सरकार परिमार्जित एव उच्च प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में जहां भारतीय

तकनीक पर्याप्त रूप में विकसित नहीं है विदेशी सहायता के अन्तर्प्रवाह को जरूरी मानती है। ऐसे क्षेत्रों में सरकार सर्वोत्तम तकनीक को सीधा खरीदने पर बल देगी और फिर इस नीक के देशीकरण पर बल देगी।

8 विदेशी सहयोग के प्रति दृष्टिकोण-विदेशी सहयोग के बारे में औद्योगिक नीति में यह स्पष्ट किया गया- "ऐसे क्षेत्रों में जहाँ विदेशी तकनीक की जरूरत नहीं है वर्तमान सहयोगी फर्मों को नवीकृत नहीं किया जायेगा और इन क्षेत्रों में कार्य कर रही फर्मों को विदेशी मुद्रा विनियमन कानून के अन्तर्गत अपनी क्रियाओं को राष्ट्रीय प्राथमिकताओं के अनुसार ढालना होगा। नीति व्यक्तित्व में और स्पष्ट करते हुए यह कहा गया मिश्रित रूप में स्वामित्व एवं प्रभावी नियंत्रण में भारतीयों का भाग अधिक होना चाहिये जहाँ सरकार बहुत अधिक निर्यात प्रेरित या परिमार्जित तकनालाजी के क्षेत्र में कुछ अपवाद कर सकती है। शत प्रतिशत निर्यात प्रेरित कम्पनियों के सदर्थ में सरकार एक पूर्ण विदेशी स्वामित्व वाली कम्पनी के बारे में विचार कर सकती है।"

7 बीमार इकाइयों के प्रति दृष्टिकोण- नीति में बीमार इकाइयों (Sick units) के प्रति चयनात्मक दृष्टिकोण (Selective approach) अपनाने का सुझाव दिया गया। रोजगार को सुरक्षित रखने के लिए सरकार को कपड़े पटसन या चीनी की बहुत सी बीमार इकाइयों का स्वामित्व अपने हाथ में लेना पड़ा। बहुत सी परिस्थितियों में बहुत सी सरकारी धनराशि ऐसी बीमार इकाइयों में लगानी पड़ी जिन्हें सरकार के स्वामित्वाधीन लगाया गया परन्तु वे अभी भी घाटे में चल रही हैं और इस घाटे को सरकारी खजाने से पूरा किया जा रहा है। यह प्रक्रिया अनिश्चित काल तक नहीं चल सकती। भविष्य में इकाइयों के प्रबन्ध का सरकारीकरण (Take-over) चयनात्मक रूप में किया जायेगा। ऐसे प्रबन्धकों या मानिकों को जो इन इकाइयों की रणनीति के लिए जिम्मेदार हें इनके प्रबन्ध एवं संचालन में भाग लेने की इजाजत नहीं दी जाएगी।

### जनता सरकार की औद्योगिक नीति की आलोचना

जनता सरकार की औद्योगिक नीति का मुख्य बल बड़े पैमाने के उद्योगों जिन पर बड़े व्यापारिक एवं औद्योगिक घराने और बहुत राष्ट्रीय निगम (Multinationals) छाये हुए हैं वे विरुद्ध छोटे तथा लघु उद्योगों को प्रोत्साहन देना था। इस नीति के पीछे मुख्य तर्क यह था कि ऐसी नीति से एक ओर तो लघु उद्योगों के विकास के कारण रोजगार का विस्तार होगा और दूसरी ओर आर्थिक शक्ति के सकेन्द्रण में कमी होगी।

औद्योगिक नीति (1977) के आलोचकों का मत है कि

यह 1956 की औद्योगिक नीति का विस्तार-मात्र ही है क्योंकि जैसा कि जनता सरकार के व्यक्तित्व में कहा गया नयी नीति का उद्देश्य उन विकृतियों को दूर करना है जो 1956 की औद्योगिक नीति के कार्यान्वयन में उत्पन्न हो गयीं। इस दृष्टि से जनता सरकार की औद्योगिक नीति काग्रेस द्वारा तय की गई नीति को ही चलाना चाहती थी और इसमें थोड़ा फेर बदल भले ही किया गया। अतः मूल रूप में नयी नीति में अनिवार्यतः बड़ी अंश विद्यमान थे।

छोटे पैमाने के उद्योगों को विकसित करने के प्रश्न पर विचार करें तो हमें पता चलता है कि इस सम्बन्ध में निर्मातिरिक्त उपायों का सुझाव दिया गया। उत्पादन क्षेत्रों का निर्धारण अथवा आरक्षण (Reservations) 2 बड़े पैमाने के उद्योगों की क्षमता का विस्तार न करने देना 3 बड़े पैमाने के उद्योग पर कर लगाना। ये सभी उपाय 1956 की औद्योगिक नीति में दिए गए थे। जनता सरकार ने केवल यह तय किया कि आरक्षण आधान वस्तुओं की सूची 180 से बढ़ाकर 807 कर दी। परन्तु आलोचकों का मत है कि आरक्षित मदों की मात्रा बढ़ाने भर को लघु स्तर क्षेत्र के बढ़ते कार्यभाग का सूचक मान लेना भी उचित नहीं होगा।

1956 की औद्योगिक नीति को दस वर्ष के पश्चात् यह पता चला कि बहुत चर्चित आरक्षण बड़े पैमाने के क्षेत्र को कम करने में सफल नहीं हुए। नीति में छिद्र होने के कारण बड़े उद्योग कभी विदेशी सहयोग कभी व्यापार चलाने के नाम पर और कभी निर्यात प्रोत्साहन के नाम पर लाइसेन्स प्राप्त करते रहे। प्रश्न उठता है क्या नयी औद्योगिक नीति ने कुछ ऐसे छिद्र नहीं छोड़े जिनका लाभ बड़े पूँजीपति उठा सकते थे।

जनता सरकार की औद्योगिक नीति में बहुत-राष्ट्रीय निगमों या भारतीय बड़े व्यापारिक घरानों पर साधारण वस्तुएं अर्थात् डबल ग्रेटी विस्कुट टाफ़ी जूते चमड़े का सामान, बुनाई आदि पर प्रतिबन्ध लगाने का कोई प्रस्ताव नहीं था।

बड़े पैमाने के उद्यमों की शोषणात्मक प्रवृत्ति का दमन करने के लिए कोई उपाय सुझाए नहीं गए जो छोटी तथा अनुपगो इकाइयों को अपने आधीन अनुनद्ध कर लेते। इस बात पर बल देने की आवश्यकता नहीं कि लघु तथा अनुपगो इकाइयों का उत्पादन बहुत से बड़े पैमाने की इकाइयों के लिए आदान (Input) है और इन तकनीकी सम्बन्धों के आधार पर बड़े पैमाने के उद्यम छोटे पैमाने की इकाइयों को अपना उत्पादन कम मूल्य पर बेचने के लिए मजबूर करते हैं। इस प्रकार छोटे उद्यम ऊर्ध्व समाकलन (Vertical integration) के नाम पर बड़े पूँजीपतियों की कठपुतलियाँ मात्र बन कर रह जाते हैं।

जनता पार्टी की आर्थिक नीति के वक्तव्य में यह कहा गया—“सिद्धांत रूप में स्वाभिमित्य एवं प्रभावी नियंत्रण में भारतीयों का भाग अधिक होना चाहिए, चाहे सरकार बहुत अधिक निर्यात प्रेरित या परिमार्जित तकनालॉजी के क्षेत्रों में कुछ अपवाद कर सकती है। शत प्रतिशत निर्यात प्रेरित कम्पनियों के सन्दर्भ में सरकार एक पूर्ण विदेशी स्वाभिमित्य वाली कम्पनी के बारे में भी विचार कर सकती है।” जाहिर है कि जनता सरकार ने विदेशी फर्मों या बहु राष्ट्रीय निगमों के बारे में अपनी नीति में पूरी कालाबाजारी लगा दी। यह बात समझ में नहीं आती कि निर्यात प्रेरित उत्पादन या परिमार्जित तकनालॉजी में शत प्रतिशत विदेशी स्वाभिमित्य की इजाजत देने के पीछे तर्क क्या है।

1977 की औद्योगिक नीति के बहुत से प्रस्तावों का विवेकशील आलोचकों ने स्वागत किया। इनमें उल्लेखनीय हैं कुटीर तथा लघु क्षेत्र पर अधिक बल, एकाधिकार पूँजी की वृद्धि को रोकने के उपाय, स्वाभिमित्य एवं प्रवन्ध में श्रमिकों का सहयोग, सार्वजनिक क्षेत्र के कार्यभाग का विस्तार और इसके निष्पादन को उन्नत करना आदि। किन्तु इस नीति का उद्योगपतियों एवं मजदूर संघ के नेताओं दोनों द्वारा विरोध हुआ और यह जनता पार्टी के विघटन का एक महत्वपूर्ण कारण था।

#### 4 औद्योगिक नीति, 1980 (Industrial Policy, 1980)

जनवरी 1980 में सरकार में परिवर्तन के पश्चात् यह आशा के अनुकूल हो था कि कांग्रेस (इ) की सरकार अपनी औद्योगिक नीति को घोषणा करेगी। जुलाई 23, 1980 को उद्योग मंत्री श्री चरनजीत चाना ने 1956 की औद्योगिक नीति को आधार मानते हुए, छोटे, मध्यम तथा बड़े पैमाने के उद्योगों के विकास की प्रोत्साहित करने के लिए कुछ महत्वपूर्ण ढोल और रीढ़ायते को घोषणा की। इस नाति के तीन उद्देश्य थे अर्थात् आधुनिकीकरण, विस्तार और पिछड़े क्षेत्रों का विकास। रीढ़ायते का मुख्य बल इस बात पर था कि पिछड़े छोटे तथा सहायक क्षेत्रों के विनियोग की सीमा दुगुना कर दी जाए, अतिरिक्त क्षमता को नियमित घोषित कर दिया जाए और प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों में बड़े पैमाने की इकाइयों की स्वतः विस्तार (Automatic expansion) की सुविधा की इजाजत दी जाए और पिछड़े क्षेत्रों में बहुत से केन्द्रक औद्योगिक केन्द्र (Nucleus Industrial Centres) कायम किए जाए। परिस्थिति को सामान्य बनाने और अथव्यवस्था को पुनः अपने पावों पर खड़ा करने के लिए निम्नलिखित नाति सम्बन्धी उपायों का प्रस्ताव किया गया

(i) सरकारी क्षेत्र का प्रभावी सकार्य प्रबन्ध (Op-

erational management) औद्योगिक नीति वक्तव्य में इस बात का विशेष रूप में उल्लेख किया गया कि हाल ही के वर्षों में सरकारी क्षेत्र में विश्वास समाप्त होता जा रहा है। सरकारी क्षेत्र के उद्यमों की क्षमता को पुनः बढ़ाने के लिए अभियान चलाया जाए।”

(ii) आर्थिक सघवाद (Economic federalism) की धारणा को प्रोन्नत करके निजी क्षेत्र का औद्योगिक विकास में समन्वय कायम करना नीति वक्तव्य में स्पष्ट रूप से कहा गया—“सरकार का यह प्रयास होगा कि पिछले तीन वर्षों की वे प्रवृत्तियाँ उलट दी जाएँ जो छोटे तथा बड़े पैमाने के उद्योगों के बीच इस मिथ्या धारणा के कारण वृत्तिमय भेद पैदा करती हैं कि उनके हितों में अनिवार्य एक टक्कर है। समन्वित औद्योगिक विकास की ओर सभी प्रकार के प्रयास करते हुए यह प्रस्ताव किया गया कि प्रत्येक जिले में जिसे औद्योगिक दृष्टि से पिछड़ा करार दिया गया हो कुछ केन्द्रक सघन (Nucleus plants) स्थापित किए जाएँ जिनका उद्देश्य सहायक छोटी तथा कुटीर इकाइयों को जितना भी संभव हो सके कायम करना होगा।

(iii) छोटी इकाइयों की पुनः परिभाषा छोटे पैमाने के उद्योगों के विकास को प्रोत्साहित करने और उनके तीव्र विकास को निश्चित करने के लिए सरकार ने यह निणय किया कि—

(1) पिछी इकाइयों (Tiny units) के लिए विनियोग की सीमा 1 लाख रु से बढ़ाकर 2 लाख रु कर दी जाए,

(2) छोटे पैमाने की इकाइयों के लिए विनियोग की सीमा 10 लाख रु से बढ़ाकर 20 लाख रु कर दी जाए, और

(3) सहायक इकाइयों (Ancillaries) के लिए विनियोग की सीमा 15 लाख रु से बढ़ाकर 25 लाख रु कर दी जाए।

(iv) ग्राम क्षेत्रों में उद्योगों की प्रोत्साहित-औद्योगिक नीति वक्तव्य में इस प्रकार के औद्योगीकरण को प्रोत्साहित करने पर बल दिया गया जो “हमारे ग्रामों को आर्थिक दृष्टि से विकासक्षम बनाएँ, परिवेश संतुलन (Ecological balance) को बिगाड़े बिना ग्राम क्षेत्रों में उचित उद्योग प्रोत्साहित करने होंगे ताकि देश की ग्रामीण जनता के लिए अधिक रोजगार एवं अधिक प्राप्त व्यक्ति आय तेजी से उपलब्ध कराया जा सके। हस्तकरघो हस्तशिल्पो और खादी एवं अन्य ग्राम उद्योगों की ओर अधिक ध्यान दिया जाएगा ताकि ग्रामों में तीव्र वृद्धि दर प्राप्त की जा सके।

(v) क्षेत्रीय असंतुलनों को दूर करना—औद्योगिक नीति प्रस्ताव में उल्लेख किया गया— औद्योगीकरण द्वारा असंतुलन (Regional imbalances) को दूर करने में महत्वपूर्ण कार्यभाग अदा कर सकता है। इस उद्देश्य के लिए उद्योगों के क्षेत्रीय फैलाव को प्रोत्साहित किया जाए ताकि औद्योगिक

दृष्टि से पिछड़े क्षेत्रों में इकाइयाँ कायम की जाएँ।

(i) गैर-सरकारी क्षेत्र में अवैध अतिरिक्त क्षमता को कानूनी घोषित करना—1975 के निर्णय के अनुकरण करते हुए औद्योगिक नीति वक्तव्य में अतिरिक्त क्षमता को कानूनी घोषित करने की बात की गयी। लाइसेंस प्राप्त क्षमता से अधिक स्थापित क्षमता को कानूनी घोषित करते हुए FERA और MRTP कम्पनियों के सम्बन्ध में भी चयनात्मक आधार पर विचार किया जाएगा। यह सुविधा उन वस्तुओं के लिए नहीं दी जाएगी जो लघु क्षेत्र के लिए आरक्षित हैं।

सामान्यतः स्वीकृत अधिकृत क्षमता से 25 प्रतिशत अधिक क्षमता विस्तार के रूप में स्वतः उपलब्ध होगी। क्षमता का विस्तार कुछ स्थापित क्षमता जिसमें कानूनी घोषित की गयी अतिरिक्त क्षमता शामिल होगी के अतिरिक्त होगा।

(ii) स्वतः विस्तार (Automatic expansion)—बड़े पैमाने के क्षेत्र को एक और महत्वपूर्ण रियायत स्वतः विस्तार की सुविधा को लागू करना और इसकी कार्यविधि को सरल बनाना है। अभी तक यह सुविधा 15 उद्योगों को उपलब्ध थी। क्षमता के पूर्ण विस्तार के नाम पर 1951 के उद्योग (विकास एवं विनियमन) कानून की प्रथम सूची में उल्लिखित सभी उद्योगों को यह सुविधा दी जाएगी।

(iii) औद्योगिक रुग्णता (Industrial sickness) और सरकार की विलयन एवं सरकारीकरण की नीति—वक्तव्य में साफ कहा गया कि ऐसी औद्योगिक इकाइयाँ जिनके बारे में यह निश्चित हो जाता है कि वे जानबूझकर कुप्रबंध और वित्तीय गोलमाल के लिए जिम्मेदार हैं के विरुद्ध कड़ी कार्यवाही की जाएगी।

ऐसा रुग्ण फर्मों जिनके सम्बन्ध में पुनरुत्थान की पर्याप्त सभावना हो सरकार की नीति यह होगी कि इनका ऐसी स्वस्थ इकाइयों के साथ विलयन (Merger) कर दिया जाए जिनमें इन बीमार इकाइयों के प्रबंध की योग्यता हो और जो इनकी विकास क्षमता को पुनः स्थापित कर सकें। इसके लिए आयकर के भाग 72 A के आधीन उपलब्ध कर रियायतों (Tax concessions) की विलयन प्रस्तावों के सम्बन्ध में और उदार बनाना होगा ताकि बीमार इकाइयों का पुनरुत्थान हो सके।

### औद्योगिक नीति (1980) की समीक्षा

प्रथम औद्योगिक नीति (1980) इस मिथ्या धारणा को समाप्त करना चाहती थी जिसके अधीन छोटे तथा बड़े पैमाने के उद्योगों के बीच कृत्रिम भेद कायम कर यह कहा जाता है कि इनके हितों में अनिवार्य एक टकरार है। इस प्रकार यह नीति जनता सरकार के तीन वर्षों के शासन के दौरान उत्पन्न प्रवृत्तियों को उलटना चाहती थी। इस सदर्भ में 1956 के

औद्योगिक नीति प्रस्ताव में उल्लेख किया गया— 'सरकार की यह नीति रही है कि बूटीर, ग्रामीण एवं लघु स्तर के उद्योगों को बढ़ावा देने के लिए बड़े पैमाने के क्षेत्र के उत्पादन की मात्रा को सीमित करे इनके लिए सहाय्य (Subsidies) दे। जाहिर है कि 1956 की औद्योगिक नीति जिसको कि कांग्रेस (इ) वी सरकार आधार मानती है उसमें छोटे और बड़े पैमाने के क्षेत्र में हितों की टकरार को स्वीकार किया गया। इसी कारण तो इसमें बड़े पैमाने के उत्पादन को सीमित करने की बात की गयी। यह कहना कि इन दोनों के हितों में टकरार नहीं है अपनी आठे वास्तविकता के प्रति मूढ़ लेना है। आरक्षण विभेदात्मक कराधान और सहाय्य की नीति का मूल उद्देश्य अर्थव्यवस्था के इस श्रम प्रधान क्षेत्र को प्रोत्साहित करना था ताकि उत्पादन को अधिकतम करने के उद्देश्य और रोजगार को अधिकतम करने के उद्देश्य में तालमेल बिठाया जा सके। भारत जैसी पूँजी न्यून (Capital scarce) और श्रम प्रचुर (Labour surplus) अर्थव्यवस्था में आयोजकों द्वारा उत्पादन और रोजगार के उद्देश्यों की ओर बहुत अधिक ध्यान दिया गया और पिछी ग्रामीण तथा लघु उद्योगों के विकास के लिए एक विशेष नीति के आधार पर उपाय किए गए। यह कहीं अच्छा होता यदि इस प्रवृत्ति को सबल बनाने की बात की जाती परन्तु इस प्रवृत्ति को उलटने की बात करना तर्कसंगत नहीं था।

अन्तिम औद्योगिक नीति का मुख्य बल लाइसेंस प्राप्त क्षमता की सीमा से अधिक अतिरिक्त स्थापित क्षमता (In stalled capacity) को कानूनी घोषित करना है। न केवल यह सरकार द्वारा सभी उद्योगों जो भारतीय उद्योग (विकास एवं विनियमन) कानून की प्रथम अनुसूची में हैं को स्वतः विस्तार का अधिकार देने का प्रस्ताव है बल्कि इन सभी बातों को क्षमता के पूर्ण प्रयोग और उत्पादन को अधिकतम करने के नाम पर न्यायोचित ठहराया जा रहा है। बड़े व्यापारिक घरानों ने 1980 की औद्योगिक नीति में क्षमता के विस्तार सम्बन्धी उदारता का स्वागत किया। इससे पहले इसी प्रकार की उदारता 1975 में दिखायी गयी। मूल प्रश्न यह है यदि हर वर्ष सरकार न गैर कानूनी रूप में स्थापित क्षमता को कानूनी घोषित करते चले जाना है जो आर्थिक क्रिया के नियंत्रण के लिए बनाए गए राजकीय विधान जिसके द्वारा एकाधिकार पूँजी के विकास को रोका जा सके का कोई औचित्य ही नहीं रह जाता। जाहिर है कि सरकार आर्थिक शक्ति के सकेन्द्रण के सामाज्यार्थिक उद्देश्य के प्रति उत्पादन बढ़ाने की व्यावहारिक नीति के पक्ष में आठे मूढ़ लेना चाहती है।

निष्कर्ष यह है कि औद्योगिक नीति (1980) केवल विकास की दृष्टि से प्रेरित थी। यह बड़े व्यापारिक घरानों के

लिए लाइसेंस प्रदान करने में उदार थी परन्तु ऐसा करने के लिए इसने छोटे तथा बड़े पैमाने के उद्योगों में भेद को घुसला कर दिया यह बड़े पैमाने की इकाइयों को छोटी इकाइयों की कीमत पर बड़ावा देना चाहती थी। मोटे तौर पर इस औद्योगिक नीति विकास के पूजी प्रणाली पर क़ायम किया और रोज़गार उद्देश्य को गौण बना दिया।

## ३ औद्योगिक लाइसेंस प्रणाली (Industrial Licensing)

### उद्योग (विकास तथा नियमन) अधिनियम 1951

उद्योग (विकास तथा नियमन) अधिनियम (Industries Development and Regulation Act) जो अक्टूबर, 1951 को पारित किया गया, 8 मई 1952 से लागू किया गया। इसका उद्देश्य केन्द्र सरकार को 1948 की औद्योगिक नीति क्रियान्वित करने के लिए अधिकार प्रदान करना था। इस अधिनियम की मुख्य धाराएँ निम्नलिखित हैं—

(1) केन्द्र सरकार से लाइसेंस लिए बिना किसी भी नई औद्योगिक इकाई की स्थापना अथवा वर्तमान सयनों (Plants) का बहुत अधिक विस्तार नहीं किया जा सकता। नई फ़र्मों को लाइसेंस देते समय सरकार यदि आवश्यक समझे तो स्थान निश्चयन (Location) और न्यूनतम आकार (Minimum size) आदि के विषय में शर्तें निर्धारित कर सकती है।

(2) सरकार कुछ विशेष उद्योगों अथवा फ़र्मों की जांच कर सकती है। यह जांच उन उद्योगों या फ़र्मों के सम्बन्ध में आरम्भ की जाएगी (क) जिनके उत्पादन में कमी आ जाए या उत्पादन की किस्म ख़राब होती जाए, या कीमत बढ़ती जाए या इन्हें दिशाओं में प्रयत्नित विकसित हो जाए, (ख) या उद्योग राष्ट्रीय महत्त्व के संसाधनों (Resources) का प्रयोग करते हैं और (ग) जिनके प्रबन्ध के कारण हिस्सेदारों या उपभोक्ताओं के हितों को हानि पहुंचने की संभावना है। सरकार इन दोषों को दूर करने के लिए उचित निर्देश जारी कर सकती है।

(3) सरकार उन फ़र्मों या औद्योगिक इकाइयों को अपने प्रबन्ध के आधीन कर सकती है जो प्रबन्ध और नीतियों में सुधार के विषय में सरकारी निर्देशों का पालन करने में असफल रही हो।

यह अधिनियम सरकार को उत्पादन की कीमते उत्पादन की मात्रा निश्चित करने एवं वितरण के मार्ग तय करने का अधिकार भी प्रदान करता है। इस अधिनियम के आधीन विकास परिषदे (Development Councils) कायम की गईं। इन परिषदों में उद्योग श्रम वर्ग प्रबन्धकों और उपभोक्ताओं के प्रतिनिधियों को शामिल किया गया।

औद्योगिक (विकास एवं विनियमन) अधिनियम 1951 को लागू एक दशान्दी के ऊपर लागू करने के पश्चात् यह

महसूस किया जाने लगा कि यह अधिनियम अपने उद्देश्यों में पूर्ण रूप से सफल नहीं हुआ। 1966 में इस बात की जांच करने के लिए प्रोफ़ेसर आर के हजारी को नियुक्त किया गया। हजारी रिपोर्ट ने कुछ महत्वपूर्ण तथ्यों का रहस्योद्घाटन किया।

## 6 हजारी रिपोर्ट की मुख्य बातें

कुछ औद्योगिक घरानों के सम्बन्ध में यह व्यवहार पाया गया कि ये प्रत्येक वस्तु के लिए बहुत से आवेदन पत्र दे देते हैं। एक ही वस्तु के लिए बहुत से आवेदन पत्र डालने का उद्देश्य लाइसेंस सामर्थ्य (Licensed capacity) को अन्य फ़र्मों के लिए बन्द करना था। यह बात विशेषकर बिड़ला घराने के लिए सही मालूम हुई।

हजारी रिपोर्ट ने स्पष्ट रूप से यह संकेत किया कि जिन फ़र्मों की ओर से लाइसेन्सी के लिए आवेदन पत्र दिए गए, वे आवश्यक रूप से कुशल एवं सुप्रबन्धित नहीं थीं। कई बार केवल आवेदन पत्र देने के लिए फ़र्म कायम की गईं।

लाइसेंस प्रदान करने की दृष्टि से कालक्रम प्रवरण (Chronological selection) के सिद्धान्त को अपनाया गया अर्थात् पहले आवेदन पत्र देने वाला को पहले लाइसेंस दिए गए। इसके परिणामस्वरूप बड़े बड़े औद्योगिक घराने दिल्ली में अपने दफ़्तर कायम करते और जैसे ही उन्हें पता चलता वे पुनः आवेदन पत्र दे देते ताकि कतार में सबसे आगे खड़े हो जाए। इस तरीके से बड़े बड़े औद्योगिक घराने अन्य फ़र्मों को सामर्थ्य कायम करने से रोक देते। उदाहरणार्थ जितनी लाइसेन्स सामर्थ्य (Licensed capacity) की स्वीकृति बिड़ला को दी गयी उसके केवल 50 प्रतिशत का प्रयोग किया गया। अतः लाइसेन्स नीति मुख्यतः चार प्रकार से विफल हुई

(क) औद्योगिक घरानों को प्राथमिकता देने के कारण लाइसेन्स नीति छोटे एवं मध्यम उद्यमकर्तृओं को लाइसेन्स प्रदान करने में विफल रही। (ख) औद्योगिक लाइसेन्स नीति के फलस्वरूप संयुक्तित क्षेत्रीय विकास नहीं हो सका। (ग) औद्योगिक लाइसेन्स पद्धति लागू करने का उद्देश्य उच्च प्राथमिकता वाले उद्योगों में विनियोग को प्रोत्साहित करना था किन्तु औद्योगिक लाइसेन्स को एक प्रकार का पासपोर्ट समझा गया जिसके द्वारा विभिन्न सरकारी प्राधिकारों से अन्य लाइसेन्स एवं सुविधाएँ प्राप्त की गईं। परिणामतः लाइसेन्स नीति अपने उद्देश्य में विफल रहा। (घ) लाइसेन्स प्रदान करने के पश्चात् लाइसेन्स विभाग ने इस बात का ध्यान नहीं रखा कि क्या जारा लाइसेन्सों का प्रयोग भी किया गया।

प्रोफ़ेसर हजारी के अनुसार लाइसेन्स नीति महत्त्व की दृष्टि से द्वितीयक श्रेणी का उपाय है जबकि औद्योगिक प्रोग्रामों का निर्धारण मूल

इस पर भी इस रिपोर्ट द्वारा लाइसेन्स प्रणाली को बनाए रखने का आग्रह किया गया परन्तु लाइसेन्स प्रणाली का भेद नोबल नई उत्पादन इकाइयों को सीमा देने का सुझाव दिया गया। आठवरी रिपोर्ट में यह सिफारिश की गई कि नई उत्पादन इकाइयों की छत की सीमा 25 लाख रुपये के वर्तमान स्तर से बढ़ाकर एक करोड़ रुपये कर देनी चाहिए।

एजरी रिपोर्ट की सिफारिशों पर लोच राधा मेहरस के दौरान ये निर्णय किया गया कि पिछले दस वर्षों (अर्थात् 1956 से 1966 के बीच) में औद्योगिक लाइसेन्स प्रणाली के क्रियान्वयन सम्बन्धी जानकारी दी जाए। इस उद्देश्य से 22 जुलाई 1966 को श्री सुबिमल दा ने अध्यक्षता में एक समिति नियुक्त की गयी जिसने अपनी रिपोर्ट 17 जुलाई 1966 को प्रस्तुत की।

## 7 औद्योगिक लाइसेन्स नीति पर दत्त समिति की रिपोर्ट (1969)

दत्त समिति ने एकाधिकार जांच आयोग द्वारा दी गयी बड़े औद्योगिक घराने (Industrial House) की धारणा को स्वीकार कर लिया। धारणा में केन्द्रीय मन्त्रालय इस बात का है कि नियंत्रण की जिम्मेदारी निश्चित की जाए। बड़े औद्योगिक घराने में वे सभी व्यावसायिक फर्मों (Business Firms) शामिल की जानी चाहिए जिन पर एक साझे प्राधिकार का नियंत्रण हो। ये व्यावसायिक फर्में चाहें कानून या संस्थान की दृष्टि से पृथक् होंगी। किन्तु वे एक साझे संगठन में अंगों की भाँति एक साथ कार्य करती जो कि कुछ शक्तियों में मार्ग दर्शन और आलापन पर आधारित होता है। "गड़े फर्मों के दैनिक कार्यों में उनकी निर्णय करने हैं जिनके आधीन कानूनी तौर पर स्वतंत्र रूप में अधिकार सौंप दिए गए हो परन्तु मुख्य नीतियों के नियमन का अन्तिम स्रोत एक साझा प्राधिकरण होता है। छानबीन करने के पश्चात् दत्त समिति ने 73 औद्योगिक घरानों की सूची तैयार की। इसमें से 20 बहुत बड़े औद्योगिक घराने निश्चित किए गए। प्रत्येक बहुत बड़े औद्योगिक घराने की कुल परिसम्पत्ति 1964 में 35 करोड़ से अधिक थी।

समिति ने प्रभावी हिस्सा पूंजी (Effective equity) की धारणा का प्रयोग करते हुए यह कहा कि यदि कुल हिस्सा पूंजी की एक तिहाई किसी एक व्यक्ति या व्यक्ति समूह ने अधिकार हैं तो तो वह प्रभावी रूप में परम का नियंत्रण कर सकता है।

प्रभावी हिस्सा पूंजी - (एक हिस्सा पूंजी) (सरकारी संस्थाओं द्वारा हिस्सा पूंजी में योगदान) (अन्य जनतासी हिस्सेदारों का योगदान)

यदि ये दोनों प्रकार के हिस्सेदार निष्क्रिय हिस्सेदार

होते हैं और प्रभावी हिस्सा पूंजी प्राप्त करने के लिए उन्हें हिस्सा पूंजी से निकाल देना ही उचित है।

औद्योगिक लाइसेन्स सम्बन्धी आरूढों से दत्त समिति ने निम्नलिखित निष्कर्ष निकाले हैं

1 विभिन्न लाइसेन्सधारी वर्गों (Licensee categories) में प्रस्तावित विनियोग और पूंजी वस्तुओं के आयात का भाग समिति ने स्पष्ट किया कि कुल गैरसरकारी निगम क्षेत्र द्वारा मशीनों पर प्रस्तावित विनियोग में 73 बड़े औद्योगिक घरानों का भाग 56 प्रतिशत था। इसी प्रकार इन्होंने औद्योगिक घरानों का पूंजी वस्तुओं के आयात मूल्य में भाग 40 प्रतिशत था। इनमें से सबसे बड़े 20 औद्योगिक घरानों का मशीनों पर प्रस्तावित विनियोग में भाग 41 प्रतिशत था और पूंजी वस्तुओं के स्थाना आयात का 40 प्रतिशत था। जाँच है कि इस ताल में बड़े औद्योगिक घरानों ने अपनी स्थिति मजबूत कर ली।

2 लाइसेन्सों का वस्तुवार विश्लेषण (Product wise Analysis) का समिति ने वस्तुओं का विश्लेषण करने के पश्चात् देश में औद्योगिक लाइसेन्स नीति पर तीव्रता बनाया है। निस्सन्देह यह परिस्थितियाँ ऐसी थीं जिनमें विशिष्ट उद्योगों की कारणों से आधार पर किसी बड़ी फर्म को सामर्थ्य में मन्त्रपूर्ण भाग की स्वीकृति ठीक समझी जा सकती है। इसका उदाहरण आईसीआई को आरम्भ में पोलिएस्टर के सामर्थ्य की स्वीकृति है। कुछ अन्य परिस्थितियों में सरकार के पास इसके सिवाय और कोई विकल्प नहीं था कि वह दिलाएगी ज्ञात करने वाला को सामर्थ्य सम्बन्धी लाइसेन्स दे दे और प्रद्वियों में से बड़े घराने इनके क्रियान्वयन के लिए सबसे अधिक योग्य या सबसे कम अयोग्य समझे गए। उर्वरक उद्योग इसका एक उदाहरण है। किन्तु एक ही उद्योग में उसी घराने (House) को अनेक लाइसेन्स प्रदान करना आवश्यक नहीं था। कुछ परिस्थितियों में ऐसा प्रतीत होता है जैसे सरकार ने पहले ही तय कर रखा है कि कुछ विशेष उत्पादकों जिनमें सामान्यतः बड़े औद्योगिक क्षेत्र के उत्पादक शामिल हैं को ही सामर्थ्य कायम करने को इजाजत दी जाए। लाइसेन्स नीति में इस सन्देह को अपनाया एकाधिकार को रोकने की भावना इन निर्णयों में विस्फुल्ल दायित्व नहीं हुई है।

3 कार्यान्वयन और पूर्वाधिकार ग्रहण करना (Implementation and pre-emption) समिति ने यह स्पष्ट किया कि जारी लाइसेन्सों की तुलना में अप्रमुख लाइसेन्सों

(Unimplemented licences) का प्रतिशत बड़ी स्वतंत्र कम्पनियों एवं अन्य विदेशी कम्पनियों में सबसे अधिक था किन्तु 20 बड़े औद्योगिक घरानों में इस सम्बन्ध में काफी अन्तर पाए जाते हैं। अप्रयुक्त लाइसेन्सों की सबसे अधिक संख्या बिड़ला घराने (166 लाइसेन्सों) की थी और इसके बाद टाटा (47 लाइसेन्स) का नम्बर था।

पूर्वाधिकार के प्रश्न पर समिति ने यह बताया कि कुछ औद्योगिक घराने बहुत से लाइसेन्स प्राप्त कर लेते हैं किन्तु इनमें कुछ का ही प्रयोग करते हैं। वे अधिकतम सामर्थ्य (Authorised capacity) से अधिक सामर्थ्य स्थापित कर लेते हैं और अधिकृत सीमा से अधिक वस्तुएं उत्पन्न करते हैं। पूर्वाधिकार (Pre-emption) के अपराध में समिति ने बिड़ला घराने को सबसे बड़ा अपराधी उल्लेख किया।

क्षमता के पूर्वाधिकार के अनुमान से पता चलता है कि बहुत सी वस्तुओं के सम्बन्ध में स्थापित क्षमता वास्तविक उत्पादन से कहीं अधिक है और इस अन्तर की व्याख्या सामान्य कारणतात्वा द्वारा नहीं की जा सकती। उदाहरणार्थ यह कहा जा सकता है कि व्यावहारिक क्षमता (Practical capacity) स्थापित क्षमता से कम हो सकती है और सामान्य रक्षाबंदी के लिए छूट देनी होगी। इस प्रकार बाजार में मंदी आ जाने से भी वास्तविक उत्पादन कम हो सकता है। ये दोनों कारण सीमेन्ट मशीनरी टैक्टर, चीनी मशीनरी कागज मशीनरी और उर्वरकों के सम्बन्ध में इस अन्तर की व्याख्या करने में असमर्थ हैं। वस्तुतः ऐसा जान पड़ता है कि अन्य उद्यमकर्तों के प्रवेश को रोकने के लिए क्षमता पर पूर्वाधिकार प्राप्त किया गया। यही नहीं 1 अप्रैल, 1966 को वास्तविक लाइसेन्स प्राप्त क्षमता स्थापित क्षमता (Installed capacity) से भी अधिक थी। लाइसेन्स क्षमता (Licensed capacity) को वास्तविक उत्पादन के प्रतिशत के रूप में व्यक्त किया जाए तो इसमें 200 से लेकर 900 प्रतिशत तक की सीमा का अन्तर मिलता है।

4 सरकारी और गैर-सरकारी क्षेत्र और लाइसेन्स नीति इसी प्रकार औद्योगिक नीति प्रस्ताव 1956 द्वारा सरकारी क्षेत्र के लिए आरक्षित उद्योगों को एक नहीं तो दूसरे बहाने की आड़ में गैर सरकारी क्षेत्रों को छोड़ दिया गया। उदाहरणार्थ जबकि ऐल्युमिनियम को 'क' अनुसूची में रखा गया और इसका विकास सरकारी क्षेत्र का दायित्व था वास्तव में इसका समग्र विकास गैर सरकारी क्षेत्र को सौंप दिया गया। इसी प्रकार मशीनरी और ऊद्योगों में जहां हिन्दुस्तान मशीन टूल्स को 9 लाइसेन्स दिए गए, वहां गैर सरकारी क्षेत्र को 226 लाइसेन्स दिए गए। उर्वरक उद्योग में गैर सरकारी क्षेत्र को दिए गए 42 लाइसेन्सों की तुलना में सरकारी क्षेत्र को

केवल 12 लाइसेन्स क्षेत्र को प्राप्त हुए। इसी प्रकार औषधियों के सम्बन्ध में गैर सरकारी क्षेत्र को प्राप्त 148 लाइसेन्सों के विरुद्ध सरकारी क्षेत्र ने केवल 12 लाइसेन्स प्राप्त किए। दत्त समिति ने घोषित सरकारी क्षेत्र के विस्तार के विरुद्ध व्यवहार में नीति परिवर्तन की भर्त्सना की।

5 औद्योगिक लाइसेन्स नीति और सन्तुलित क्षेत्रीय विकास औद्योगिक लाइसेन्सों के राज्यवार वितरण के आधार पर दत्त समिति ने यह ज्ञात किया कि औद्योगिक दृष्टि से उन्नत चार राज्यों अर्थात् महाराष्ट्र, पश्चिमी बंगाल, गुजरात, और बर्मिन्गहाम द्वारा कुल लाइसेन्सों का 62 प्रतिशत प्राप्त किया गया। जाहिर है कि लाइसेन्स प्रणाली औद्योगिक दृष्टि से पिछड़े हुए राज्यों को सहायता देने में असमर्थ रही।

6 औद्योगिक लाइसेन्स नीति और विदेशी सहयोग विदेशी सहयोग (Foreign collaborations) के आधीन लाइसेन्स जारी करने की नीति का सबसे असन्तोषजनक पहलू अनावश्यक उपयोग वस्तुओं में सारी फर्मों को लाइसेन्स देना है। चूंकि कुछ विदेशी फर्मों के नाम के साथ जुड़ जाने से भारतीय फर्मों को एक प्रतिष्ठा प्राप्त हो जाती है भारत सरकार इन्हीं सौझी फर्मों स्थापित करने की इजाजत दे देती है। परन्तु सभी प्रकार की उपयोग वस्तुओं में लाइसेन्स जारी करना खेदजनक बात है। विदेशी सहयोग व्यवस्था के अन्तर्गत जिन अनावश्यक उपयोग वस्तुओं में अनुमति दी गई उनमें रेडियो, रेडियो रिसेवर, कैमरे, टाइमाटर, रिकार्ड प्लेजर, थर्मामीटर, थ्रगर साबुन मॉलिन का धागा बाल पॉयण्ट पैन, लाइसेन्सों आदि शामिल हैं।

ऊपर दिए गए विश्लेषण से स्पष्ट है कि औद्योगिक लाइसेन्स प्रणाली आयोजित आर्थिक विकास (Planned economic development) प्राप्त करने और आर्थिक शक्ति को संकेन्द्रण के लक्ष्यों को रोकने में विफल हुई। आयोजित आर्थिक विकास में विफलता का प्रमाण इस बात से मिलता है कि आयोजन प्राधिकार विभिन्न उद्योगों में प्राथमिकताओं को निर्धारित करने में विफल रहा। न ही तो अनावश्यक उद्योगों में क्षमता को अस्थायित्व वृद्धि को रोकना जा सका और न ही उत्पादन के लक्ष्यों के अनुकूल स्थापित क्षमता ही कायम की गयी।

दत्त समिति ने इस बात को स्वीकार किया कि औद्योगिक लाइसेन्स नीति एक नकारात्मक उपाय है और इस कारण यह एक सीमित भाग ही अदा कर सकती है अर्थात् नई उत्पादन इकाई चालू करने या वर्तमान क्षमता का विस्तार करने के लिए लाइसेन्स दे सकती है या मना कर सकती है। इस बात को स्वीकार करते हुए कि मौद्रिक एवं उद्योग रक्षण उपायों को औद्योगिक विकास के लिए कार्यान्वित किया जाना चाहिए,



दत्त समिति ने औद्योगिक लाइसेन्स नीति को औद्योगिक विकास का सकारात्मक उपाय बनाने का सुझाव दिया जो सरकार द्वारा निर्धारित औद्योगिक प्राथमिकताओं को अनुसरण करे। भारत सरकार की 1970 औद्योगिक लाइसेन्स नीति थोड़े से रद्दबदल के पश्चात् दत्त समिति की सिफारिशों के अनुकूल ही थी।

## 8 औद्योगिक लाइसेन्स नीति (1970)

18 फरवरी 1970 को भारत सरकार ने नयी औद्योगिक लाइसेन्स नीति की घोषणा करके दत्त समिति की बहुत सी सिफारिशों को स्वीकार कर लिया। इस प्रकार आन्तरिक उद्योगों (Core Industries) की सूची तैयार की जिनमें मूल महत्वपूर्ण और सामरिक उद्योगों को शामिल किया गया। इन उद्योगों के लिए अनिवार्य आदान (Essential inputs) प्राथमिकता के आधार पर उपलब्ध कराने का निर्णय किया गया।

### आन्तरिक उद्योगों की सूची (List of Core Industries)

कृषि प्रधान (1) उर्वरक (i) नाइट्रोजन (ii) फास्फोरस (2) कीटनाशक (केवल मूल रसायन) (3) ट्रेक्टर और पावर टिल्लर (4) राक फास्फेट और पाइराइट, (5) लौह और इस्पात (i) लौह अपस्क (ii) कच्चा लोहा और इस्पात (iii) मिश्रधातु और विशेष इस्पात (6) अलौह धातुएं पैट्रोलियम (i) तेल की खोज और उत्पादन (ii) पैट्रोल परिष्कृत करना (iii) चुने हुए पैट्रोलियम सम्बन्धी रसायन कोकिंग कोयला (Coking Coal) भारी औद्योगिक मशीनरी जहाज निर्माण और इंजन, अखबारी कागज और इलैक्ट्रॉनिक्स। जो उद्योग औद्योगिक नीति 1956 की 'क' अनुसूची के आधीन सरकारी क्षेत्र के लिए प्रारक्षित किए गए थे वे भी आन्तरिक उद्योग की सूची में रखे गये।

आन्तरिक क्षेत्र (Core Sector) के अतिरिक्त जिन नए औद्योगिक प्रस्तावों की राशि 5 करोड़ रुपये से अधिक होगी उन्हें भारी विनियोग क्षेत्र में रखा गया। 1956 के औद्योगिक नीति प्रस्ताव में दिए गए उद्योग जिनका विकास सरकारी क्षेत्र की जिम्मेदारी है को छोड़कर बड़े औद्योगिक घरानों विदेशी कम्पनियों और उनके अनुप्रयोगों को आन्तरिक एवं भारी विनियोग क्षेत्र में उत्पादन इकाइयां कायम करने की इजाजत दी गयी। इस प्रकार अन्य उद्यमकर्ता वर्गों को शेष क्षेत्रों में विनियोग करने के अवसर दिए गए।

दत्त समिति द्वारा प्रस्तावित 'साझे क्षेत्र' (Joint Sector) की धारणा को भी सिद्धान्त रूप में स्वीकार कर लिया गया। सरकार का यह प्रयास था कि गैर सरकारी क्षेत्र की मुख्य प्रायोजनाओं में इन दो क्षेत्रों में इसे लागू करे। मध्यम क्षेत्र में जहां एक करोड़ रुपये के विनियोग का प्रस्ताव हो बड़े

औद्योगिक घरानों को छोड़े अन्य उद्यमकर्ताओं को लाइसेन्सों के लिए आवेदन पत्र देने होंगे। केवल सावधानी इस बात में बर्तनी होगी कि दुर्लभ विदेशी मुद्रा (Scarce foreign exchange) का अपव्यय न हो।

लघु क्षेत्र-लघु क्षेत्र के लिए आरक्षण (Reservation) की वर्तमान नीति जारी रखी जाएगी और इस आरक्षण को उन क्षेत्रों में बढ़ाया जाए, जहां इस क्षेत्र की उत्पादन से मांग को पर्याप्त मात्रा में पूरा करने की आशा हो।

सहकारी क्षेत्र-कृषि उद्योगों विशेषकर गन्ना पटसन और अन्य कृषि वस्तुओं का विधायन (Processing) करने वाले उद्यमों में सहकारी क्षेत्र के प्रार्थियों को लाइसेन्स जारी करने में प्राथमिकता देने का निर्णय किया गया।

छूट की सीमा (Exemption Limit)-वर्तमान उद्यमों के महत्वपूर्ण विस्तार और नए उद्यमों की स्थापना के लिए लाइसेन्स की छूट सीमा 25 लाख रुपये से बढ़ाकर 1 करोड़ रुपये कर दी गयी। इस राशि का अर्थ भूमि बिल्डिंग और मशीनरी में अवल परिसम्पत् (Fixed assets) से है। इसके अतिरिक्त (i) उत्पादन इकाई ऐसी होनी चाहिए जो अधिक बड़े और औद्योगिक घरानों से सम्बन्धित न हो। (ii) उत्पादन इकाई ऐसी होनी चाहिए जिसे मशीनरी और सामान के लिए 10 लाख रुपये से अधिक या कुल विनियोग के 10 प्रतिशत से अधिक (जो भी कम हो) की विदेशी मुद्रा की आवश्यकता न पड़े।

सरकारी वित्तीय संस्थान साझे क्षेत्र की धारणा को सिद्धान्त रूप में स्वीकार किए जाने के पश्चात् भविष्य में इस बात का आश्वासन देना होगा कि ऐसी मुख्य प्रायोजनाओं जिनमें सरकारी वित्त संस्थानों से काफी मात्रा में वित्तीय सहायता प्राप्त हो में प्रबन्ध स्तर पर सहभागिता की अधिक मात्रा का प्रबन्ध किया जाएगा। सरकारी वित्तीय संस्थान भी अपनी वित्तीय सहायता की शर्त के रूप में भविष्य में दिए गए ऋण और जारी किए गए ऋणपत्रों पूर्ण या आंशिक रूप में एक विशेष अवधि में हिस्सा पूंजी में बदलने का अधिकार रखेंगे। जहां तक भूतकाल में दिए गए ऋणों एवं ऋण पत्रों का सम्बन्ध है सरकारी वित्त संस्थानों को दोषी फर्मों के साथ सन्धि कर इन्हीं हिस्सा पूंजी (Equity capital) में बदलने का अधिकार होगा।

## 9 औद्योगिक लाइसेन्स प्रणाली में उदारीकरण की लहर

### (Liberalisation Wave in Industrial Licensing)

सरकार ने 2 फरवरी 1973 को औद्योगिक लाइसेन्स नीति प्रस्ताव की घोषणा की जिसमें लाइसेन्स नीति में कई

संशोधन किए गए। इसकी मुख्य बातें निम्नलिखित हैं

(क) राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के लिए महत्वपूर्ण आन्तरिक उद्योगों (Core Industries) और आन्तरिक उद्योगों से प्रत्यक्ष सम्बन्ध रखने वाले उद्योगों और ऐसे उद्योगों को जिनमें निर्यात सामर्थ्य (Export potential) बहुत अधिक है क्रान्तिक एव अत्यन्त महत्त्व के उद्योग माना गया। इन उद्योगों को 1956 के औद्योगिक नीति प्रभाव के अनुसार 'क' अनुसूची में रखा गया। इन उद्योगों को सरकारी क्षेत्र में प्रारंभित करना होगा।

बड़े औद्योगिक घरानों (जिनकी परिसम्पत्ति 20 करोड़ रुपए से कम न हो) को अन्य प्राथमिकों के साथ परिशिष्ट 1 में शामिल किए गए उद्योगों में भाग लेने और उन्हें स्थापित करने की अनुमति होगी।

(ख) विदेशी फर्मों, उनके अनुषंगियों और उनकी शाखाओं को अन्य प्राथमिकों के साथ परिशिष्ट 1 में शामिल किए गए उद्योगों में भाग लेने की अनुमति होगी।

(ग) सहकारी समितियों, छोटे एवं मध्यम उद्यमकर्ताओं को जनोपयोगी वस्तुओं (Mass consumption goods) के उत्पादन में भाग लेने के लिए प्रोत्साहित किया जाएगा। इस क्षेत्र को भी अधिकाधिक दायित्व लेना होगा।

(घ) सरकार प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों में मिश्रित क्षेत्र (Joint Sector) को प्रोत्साहित उपाय (Promotional instrument) के रूप में विकसित करेगी।

## 1975 की औद्योगिक लाइसेंस नीति

25 अक्टूबर, 1975 को सरकार ने औद्योगिक लाइसेंस नीति में मुख्य परिवर्तन कर इसे और अधिक उदार बना दिया। सरकार ने 21 उद्योगों को लाइसेंस प्राप्त करने से छूट दे दी। इसके अतिरिक्त 30 अन्य महत्वपूर्ण उद्योगों में विदेशी फर्मों और एकाधिकारी घरानों (Monopoly houses) को लाइसेंस प्राप्त क्षमता के ऊपर असामित विस्तार करने की इजाजत दे दी।

5 नवम्बर, 1975 को सरकार ने एकाधिकारी घरानों तथा विदेशी फर्मों द्वारा स्थापित अनधिकृत क्षमता (Unauthorised capacity) को कानूनी बनाने की विधि की घोषणा कर दी।

जाहिर है कि नयी परिस्थिति में औद्योगिक लाइसेंस प्रणाली अर्थहीन हो गयी। 1972 में 65 औद्योगिक घरानों को अनधिकृत क्षमता को कानूनी घोषित कर दिया गया। 1973 में विविधता (Diversification) की आड़ में 100 प्रतिशत क्षमता विस्तार की इजाजत दे दी गयी। 1975 में पहले 25 प्रतिशत अतिरिक्त क्षमता को सामान्य विस्तार के अधीन कानूनी घोषित किया गया, बाद में 25 प्रतिशत और अतिरिक्त

क्षमता को स्वतः लाइसेंस प्राप्ति (Automatic licensing) के आधीन कानूनी मान लिया गया। मध्यम और लघु क्षेत्र में तो पहले ही लाइसेंस नीति कार्य नहीं कर रही थी बड़े पैमाने के क्षेत्र में चाहे इसे औपचारिक रूप से हटाया नहीं गया परन्तु वस्तुस्थिति यह है कि विदेशी फर्मों और बड़े औद्योगिक घराने पहले अनधिकृत रूप में अपनी क्षमता का विस्तार कर लेते हैं और सरकार बाद में इसे वैध घोषित कर देती है। जाहिर है कि सरकार के सामने उत्पादन बढ़ाना प्रधान लक्ष्य बन गया है और औद्योगिक घरानों और विदेशी फर्मों की आर्थिक शक्ति को सीमित करना गौण उद्देश्य होता जा रहा है।

## उदारीकरण सम्बन्धी उपाय (1985)

1985 में सत्ता संपालने के फौरन बाद प्रधानमंत्री श्री राजीव गांधी की सरकार ने लाइसेंस नीति को उदार बनाने की दिशा में भारी परिवर्तन किए ताकि बड़े औद्योगिक घरानों को विरोध रूप में एकाधिकार तथा प्रतिबन्धनात्मक व्यापार व्यवहार और विदेशी मुद्रा विनियमन कानून (Foreign Exchange Regulation Act) के सीमाबन्धनों से मुक्त किया जाए। इन परिवर्तनों का साधारणतया बल इस बात पर था कि सरकारी नियंत्रण को कम किया जाए। औद्योगिक नीति में निम्नलिखित मुख्य परिवर्तन किए गए।

1 मात्रा सम्बन्धी मितव्ययताओं और आधुनिकीकरण के नाम पर लाइसेंस प्राप्त क्षमता में उदारता 1985 में नीति सम्बन्धी परिवर्तनों में उद्योग के तीव्र गति से विकास की कल्पना की गयी इसके द्वारा मात्रा सम्बन्धी मितव्ययताएँ (Economies of scale) और आधुनिकीकरण प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया जिसका अर्थ अद्यतन तकनीकाजी का प्रयोग था। इस उद्देश्य से लाइसेंस प्राप्त क्षमता में उदारता लायी गयी जो इकाईया मात्रा सम्बन्धी मितव्ययताएँ प्राप्त करना चाहती थी उनकी क्षमता के स्वतः विस्तार की स्वाकृति दी गयी और आधुनिकीकरण के लिए क्षमता में 49 प्रतिशत की वृद्धि की इजाजत दी गयी।

जनवरी 30 1986 को सरकार ने 23 उद्योगों में एम आर टी पी और FERA कम्पनियों को लाइसेंस से मुक्त कर दिया बशर्त कि वे केन्द्र द्वारा घोषित किसी भी पिछड़े क्षेत्र में स्थित हों।

2 विस्तृत वर्गीकरण की अवधारणा (Concept of Broad banding) को लागू करना उत्पादन को प्रोत्साहन देने के लिए और विनिर्माताओं को अपने उत्पाद मिश्रण (Product mix) में लोचनीयता उपलब्ध कराने के लिए ताकि वे बाजार माग के अनुसार उत्पादन को ढाल सकें बहुत सी पक्षों में विस्तृत वर्गीकरण को धारणा लागू की गयी

है। इनमें उल्लेखनीय हैं मशीनी औजार, मोटर चालित दो पहियों की गाड़ियाँ, मोटर चालित चार पहियों की गाड़ियाँ, कागज और कागज का गुहा रसायन औषध, पेठे रसायन उर्वरक मशीनरी के आधार पर कोई भी विनिर्माता किसी भी मद्द का उत्पादन कर सकता है जब कि कुल उत्पादन कुल लाइसेंस प्राप्त क्षमता से नहीं बढ़ जाता।

**3 एम आर टी पी कम्पनियों की परिसम्पत् की सीमा को बढ़ाना** एम आर टी पी कम्पनियों की परिसम्पत् की सीमा (Asset limit) 20 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 100 करोड़ रुपये कर दी गयी। परिणामतः 112 कम्पनियाँ इस अधिनियम के प्रभाव क्षेत्र से मुक्त हो गयीं।

इसके अतिरिक्त, सरकार ने मई 1985 में 27 उद्योगों को MRTTP अधिनियम की धारा 27 से छूट देने के अपने निर्णय की घोषणा की और फिर दिसम्बर 1985 में इनमें से 22 उद्योगों में MRTTP और FERA कम्पनियों को लाइसेंस प्राप्त करने से छूट दे दी।

साथ ही केवल ऐसे औद्योगिक लाइसेंस सम्बन्धी प्रस्ताव जिनमें 50 करोड़ रुपये से अधिक विनियोग होगा आर्थिक मामलों पर मंत्रिमण्डल समिति की स्वीकृत के लिए भेजे जाएंगे जबकि पहले यह सीमा 20 करोड़ रुपये थी।

**4 लघु स्तर की इकाइयों सम्बन्धी रियायतें** लघु स्तर इकाइयों की विनियोग की सीमा 20 लाख रुपये से बढ़ाकर 35 लाख रुपये कर दी गयी और अनुषंगीयों (Ancillaries) की 35 लाख रुपये से 45 लाख रुपये। किन्तु 200 मद्दे जो पहले आरक्षण सूची (Reservation list) पर थीं इस सूची से हटा दी गयीं और मध्यम तथा बड़े पैमाने के क्षेत्र को खोल दी गयीं।

### औद्योगिक लाइसेंस व्यवस्था का उदारीकरण (1988)

केन्द्र सरकार ने जून 1988 में औद्योगिक लाइसेंस प्रणाली के और अधिक उदारीकरण की घोषणा की और इसके साथ साथ पिछड़े क्षेत्रों के औद्योगीकरण के लिए प्रोत्साहनों की भी घोषणा की।

गैर एम आर टी पी और गैर फॅरा कम्पनियों को ऐसी परियोजनाओं के लिए लाइसेंस लेने की जरूरत नहीं जिनमें अचल परिसम्पत् में विनियोग 50 करोड़ रुपये तक हो यदि वे ऐसे क्षेत्रों में स्थित हैं जो केन्द्र द्वारा पिछड़े क्षेत्र घोषित किए जा चुके हैं और यह सीमा गैर पिछड़े क्षेत्र में स्थित परियोजनाओं के लिए 15 करोड़ रुपये होगी। ऐसी उद्योगों की संख्या जिनकी स्थापना के लिए लाइसेंस लेना अनिवार्य है 56 से घटाकर 26 कर दी गयी। इस नयी नीति के आधीन गैर लाइसेंसी क्षेत्र का विस्तार उन इकाइयों तक कर दिया गया है जो अपने आदानों (Inputs) के 30 प्रतिशत तक

आयात करती हैं जबकि इसके विरुद्ध पहले यह सीमा 15 प्रतिशत थी।

पिछड़े क्षेत्रों में औद्योगीकरण को प्रोत्साहित करने के लिए, जो नये औद्योगिक उद्यम पिछड़े क्षेत्रों में स्थापित किए जाएंगे, उन्हें आय कर अधिनियम की धारा 80 HH के अधीन अपने लाभ के 70 प्रतिशत तक 10 वर्षों की अवधि के लिए आयकर से राहत प्राप्त होगी। इसके अतिरिक्त आयकर अधिनियम की धारा 80 I के अधीन सभी नये उद्यमों को आयकर से राहत के रूप में 8 वर्षों की अवधि के लिए अपने लाभ के 70 प्रतिशत की कटौती का अधिकार होगा। इन दोनों धाराओं के लाभ अनुसूचित पिछड़े क्षेत्रों में सचयी रूप में औद्योगिक उद्यमों को प्राप्त होंगे।

## 10 औद्योगिक नीति (1990) (Industrial Policy, 1990)

उद्योग मंत्री श्री अजीत सिंह ने 31 मई 1990 को जनता दल सरकार की उद्योग नीति की घोषणा की। नीति में इस बात पर बल दिया गया कि रोजगार जनन (Employment generation) उद्योग के प्राथमिक क्षेत्रों में फैलाव और छोटे उद्योगों के निर्यात में भाग को बढ़ाया जाए। इसके लिए औद्योगिक नीति में निम्नलिखित उपाय करने का निर्णय किया गया।

### लघु स्तर उद्योगों सम्बन्धी उपाय

(i) प्लान्ट और मशीनरी में विनियोग के लिए 1985 में निश्चित की गयी अधिकतम सीमा लघु स्तर उद्योगों के लिए वर्तमान 35 लाख रुपये से बढ़ा कर 60 लाख रुपये कर दी गयी है और अनुषंगी इकाइयों (Ancillary units) के लिए यह 45 लाख रुपये से बढ़ा कर 75 लाख रुपये कर दी गयी है।

(ii) पिछड़े क्षेत्र (Tiny sector) के विनियोग की अधिकतम सीमा 2 लाख रुपये से बढ़ाकर 5 लाख रुपये होगी।

(iii) लघु स्तर क्षेत्र में तैयार की जाने वाली वस्तुओं की स्पेडशक्ति को उन्नत करने के लिए आधुनिकीकरण और तकनीकालाजी उन्नति (Technological upgradation) के प्रोग्राम लागू करने होंगे। लघु स्तर विकास सन्स्था की छत्रछाया में एक उच्च तकनीकालाजी विकास केन्द्र कायम किया जाएगा जिसके अधीन बहुत से तकनीकालाजी केन्द्र, टूल कक्ष प्रक्रिया एवं उत्पाद विकास केन्द्र, परीक्षण केन्द्र आदि स्थापित किए जाएंगे।

(iv) लघु स्तर उद्योगों को पर्याप्त और उचित समय पर उधार उपलब्ध कराने के लिए एक नया शाख बैंक (Apex Bank) जिसका नाम भारतीय लघु उद्योग विकास बैंक (Small Industries Development Bank of India) रखा गया है

पहले ही स्थापित किया जा चुका है। इसका एव अन्य वाणिज्य बेकों का एक मुख्य कार्य पिछे एव ग्रामीण उद्योगों के लिए सार्वधि ऋणों (Term loans) और कार्याकारी पूँजी दोनों के रूप में इनकी आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए अधिक उधार उपलब्ध कराना है।

(1) खादी एव ग्राम उद्योग आयोग और खादी एव ग्राम उद्योग बोर्डों की क्रियाओं का विस्तार किया जाएगा और इन संस्थाओं को और मजबूत बनाया जाएगा ताकि वे ग्राम तथा कूटीर उद्योगों में काम करने वाले कारीगरों की अधिक सहायता कर सकें।

### कृषि विधायन उद्योग (Agro processing industries)

कृषि विधायन उद्योगों में जहाँ भारी सफलता प्राप्त हुई बड़ा उत्पादक और विधायन कर्त्ताओं का एकीकरण किया गया, जैसे कि चानी उद्योग में। अन्य कृषि आधारित उद्योगों के लिए भी यह आवश्यक है कि उत्पादन एव विधायन इकाइयों में घनिष्ठ सम्बन्ध कायम किया जाए। अतः औद्योगिक नीति में ऐसी परिप्रेक्ष्यताओं की प्रोत्ति पर विशेष बल दिया जाएगा जो साझे स्वामित्व के आधार पर गठित की जाएँगी। उत्पादकों को सहकारी समितियों के ढाँचे या इससे मिलते जुलते सन्धानात्मक ढाँचे की परिधि में विधायन इकाइयाँ स्थापित करने के लिए प्रोत्साहित किया जाएगा। इससे कृषि उत्पादन बढ़ाने के लिए बेहतर तकनीकाओं को पहुँचाना भी निश्चित हो सकेगा। जिन क्षेत्रों में इकाइयाँ को लाइसेंस प्राप्त करने की जरूरत है उनमें भी नीति यह होगी कि विधायन इकाइयाँ ग्राम क्षेत्रों में लगवाई जाएँ जहाँ उत्पादन केन्द्रित है। कच्चे माल की समीपता के लाभ के अतिरिक्त इससे उद्योग के विकेन्द्रीकरण में मदद मिलेगी और ग्राम क्षेत्रों में रोजगार बढ़ेगा।

कृषि विधायन उद्योगों की आधार-आवृत्ति (Credit location) में वित्तीय संस्थानों से उच्च प्राथमिकता प्राप्त होगी।

### औद्योगिक स्वीकृति (Industrial approvals) के लिए कार्य पद्धति

भारतीय उद्योगों की अन्तर्राष्ट्रिय दृष्टि से अधिक प्रतिस्पर्द्धी बनाना होगा। इसे अनावश्यक अफसरवाही जबारों से भी मुक्त करने की जरूरत है और इसके लिए सरकार से प्राप्त करने वाली स्वीकृतियों को सज्जा घटानी होगी। जबकि सरकार संसाधनों को सीमानाबन्धन की दृष्टि में रखते हुए बड़ी परियोजनाओं को परीक्षण करती रहेगी मध्यम स्तर के विनियोग सम्बन्धी निर्णय उद्यमकर्त्ताओं पर ही छोड़ दिए जाएँगे। इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए निम्नलिखित नियम किये गये हैं लाइसेंस हटाना और पिछड़े क्षेत्रों में 25 करोड़ रुपये

तक अचल परिसम्पत्त में विनियोग और केन्द्र सरकार द्वारा अनुमृच्छित पिछड़े क्षेत्रों में 75 करोड़ रुपये तक विनियोग के लिए सभी इकाइयों को लाइसेंस प्राप्त करने या पंजीकरण करने से छूट होगी।

पूँजी वस्तुओं का आयात पूँजी वस्तुओं के आयात के लिए किसी भी उद्यमकर्त्ता को इकाई के लिए आवश्यक प्लान्ट एवं मशीनरी के कुल मूल्य के 30 प्रतिशत उतार मूल्य (Landed value) तक आयात करने का अधिकार होगा।

कच्चे माल और हिस्से कच्चे माल और हिस्सा के आयात के लिए वार्षिक उत्पादन के फेक्ट्री द्वारा मूल्य (Ex-factory value) के 30 प्रतिशत मूल्य तक आयात की इजाजत होगी। उत्पादन के फेक्ट्री द्वारा मूल्य में उत्पादन की मद पर उत्पादन शुल्क को शामिल नहीं किया जाएगा। खुले सामान्य लाइसेंस (Open General Licence) पर उपलब्ध कच्चे माल एवं हिस्सों पर भी 30 प्रतिशत का सीमा लागू होगी।

विदेशी सहयोग (Foreign Collaboration) तकनीकाओं हस्तांतरण (Transfer of technology) के सम्बन्ध में यदि उद्यमकर्त्ता तकनीकाओं का आयात करना आवश्यक समझता है जो वह विदेशी सहयोगी से सन्धि कर सकता है बशर्ते कि रायल्टी भुगतान (Royalty payment) कुल विक्रय के 5 प्रतिशत से अधिक और निर्यात के 8 प्रतिशत से अधिक न हो।

विदेशी विनियोग (Foreign investment) तकनीकाला के प्रभावी अनुप्रवाह को ध्यान में रखते हुए हिस्से पूँजी में 40 प्रतिशत तक विनियोग स्वचालित रूप में करने की इजाजत होगी। ऐसे प्रस्तावों में या आयातित माल की उतार लागत (Landed value) प्लान्ट एवं मशीनरी के मूल्य के 30 प्रतिशत से बढ़ना चाहिए।

निर्यात प्रेरित इकाइयाँ (Export Oriented Units) रात प्रतिशत निर्यात इकाइयाँ और निर्यात विधायन क्षेत्रों (Export Processing Zones) को भी 75 करोड़ की विनियोग सीमा तक लाइसेंस प्राप्त करने से छूट होगी।

### औद्योगिक नीति (1990) का मूल्यकन

यहाँ उद्योग नीति (1990) का उद्देश्य लघु स्तर के उद्योगों एवं कृषि पर आधारित उद्योगों को प्रोत्ति करना है इन्हें बड़े उद्योगों की घुसपट के विरुद्ध सुरक्षित करना होगा अन्यथा लघु उद्योगों को उन्नत करने का उद्देश्य नाममात्र बन कर ही रह जाएगा। बड़े व्यापारिक पराना और बहुराष्ट्रिय निगमों का आक्रमण जिसके द्वारा वे लघु क्षेत्र के जनोपयोग की वस्तुओं में बाजार भाग की हथियाना चाहते हैं एक गम्भीर रूप धारण कर गया है। जहाँ तक राज्य सरकार की

शक्ति लघु क्षेत्र के आरक्षण को प्रभावी रूप में सुरक्षित नहीं करती लघु स्तर क्षेत्र की रोजगार जनन प्रक्रिया पर बड़े व्यापारिक घरानों की प्रसनशील क्रियाओं का गम्भीर दुष्प्रभाव पड़ेगा।

औद्योगिक नीति जहाँ तक उदारीकरण और लाइसेंस हटाने का सम्बन्ध है राजीव गांधी के आधीन चलायी जा रही कांग्रेस (इ) की नीति को आगे बढ़ाती है। अन्धा धुन्ध और अविनियमित उदारीकरण के फलस्वरूप लघु स्तर इकाइयों को बाजार से बाहर निकालने के रूप में गम्भीर विकृतियाँ पैदा हो सकती हैं इसी प्रकार अनावश्यक मदों के आयात की स्वीकृति देने से या पूँजी वस्तुओं के आयात की इजाजत देने से जबकि देशीय क्षमताओं का अल्प प्रयोग हो रहा हो सरकार ने अन्धा धुन्ध उदारीकरण के कुप्रयोग या दुरुप्रयोग के विरुद्ध किसी प्रकार के संरक्षण की व्यवस्था नहीं की। विदेशी सहयोग को अप्रतिबन्धित स्वतंत्रता देने का परिणाम भूतकाल में भी यह हुआ था कि ऐसी फर्मों जनोपयोग वस्तुओं के क्षेत्र में प्रवेश कर गयीं और तकनीकी के हस्तांतरण की अपेक्षा विदेशी सहयोग द्वारा आर्थिक विकास की प्रक्रिया आरम्भ हो गयी। उद्योग नीति आठवीं योजना के दिशा निर्देश पत्र में निर्धारित लक्ष्यों को पूरा करने की दृष्टि से बहुत कमजोर जान पड़ती है। यह सार्वजनिक क्षेत्र के कार्यभाग की पूर्णतया उपेक्षा करती है। यह कहीं अधिक बेहतर होगा कि औद्योगिक नीति में संशोधन किया जाए और एक विनियामक प्रक्रिया (Regulatory mechanism) की व्यवस्था की जाए जो विनियोग की दिशा निर्देश करे इसकी बजाए कि बाजार प्रक्रिया की प्रभाविता में पूर्ण विश्वास रखा जाए। जनता दल सरकार के गिरने के पश्चात् इस नीति को अमल में नहीं लाया गया।

### 11 नयी औद्योगिक नीति (1991) (New Industrial Policy, 1991)

श्री नरसिम्हा राव के नेतृत्व में स्थापित कांग्रेस (इ) की सरकार ने जुलाई 24 1991 को नयी औद्योगिक नीति की घोषणा की। इस औद्योगिक नीति का मुख्य उद्देश्य भारतीय औद्योगिक अर्थव्यवस्था को अनावश्यक नोकरशाही नियन्त्रण की जकड़ से मुक्त करना था भारतीय अर्थव्यवस्था में उदारीकरण चालू करना था ताकि विश्व अर्थव्यवस्था के साथ एकीकरण किया जा सके प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग पर लगे हुए प्रतिबन्धों को हटाना था और देशी उद्यमकर्ताओं को एकाधिकार एवं प्रतिबन्धात्मक व्यापार कानून द्वारा लगायी गयी रूकावटों से मुक्त करना था। इसके अतिरिक्त ऐसे सार्वजनिक उद्यम जिनमें प्रत्याय दर (Rate of return) बहुत थोड़ा था या जो कई वर्षों से घाटे पर चल रहे थे उनके भार से मुक्त होना था। इन सभी सुधारों को दृष्टि में रखते हुए

नयी औद्योगिक नीति निम्नलिखित क्षेत्रों में पहल करना चाहती था (i) औद्योगिक लाइसेंस प्रणाली (ii) विदेशी विनियोग (iii) विदेशी तकनीकी नीति (iv) सार्वजनिक क्षेत्र सम्बन्धी नीति और (v) एम आर टी पी कानून।

**औद्योगिक लाइसेंस नीति (Industrial Licensing Policy)** तत्पश्चात् औद्योगिक लाइसेंस कुछ विरोध उद्योगों को छोड़ विनियोग स्तर का ध्यान किए बिना सभी उद्योगों के लिए हटा लिए जाएंगे। इस नीति के मुख्य पहलू निम्नलिखित थे

(i) कुछ उद्योगों की छोटी सी सूची को छोड़ अन्य सभी औद्योगिक प्रोजेक्टों के लिए औद्योगिक लाइसेंस हटा लिए जाएंगे। परिशिष्ट 2 की सूची में ऐसे उद्योग शामिल किए गए जो सुरक्षा एवं सामरिक महत्त्व से सम्बन्धित हैं जो सामाजिक कारणों खतरनाक रसायन और पर्यावरण सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण कारणों और सर्वोत्कृष्ट उपभोग (Elite consumption) को मदों से जुड़े हुए हैं।

(ii) ऐसे क्षेत्र जिनमें सुरक्षा एवं सामरिक महत्त्व का प्रभुत्व है सार्वजनिक क्षेत्र के लिए सुरक्षित रहेगे। (परिशिष्ट 1)

(iii) ऐसे प्रोजेक्ट जिनमें आयातित पूँजी वस्तुओं की आवश्यकता है उन्हें एक दम स्वीकृति दे दी जाएगी।

(iv) ऐसे शहर जिनकी जनसंख्या 10 लाख से कम है उनमें केन्द्र सरकार से औद्योगिक इकाइयाँ स्थापित करने के लिए स्वीकृति लेने की कोई जरूरत नहीं होगी (केवल अनिवार्य लाइसेंस वाले उद्योगों को छोड़कर)। 10 लाख से अधिक जनसंख्या वाले शहरों में केवल प्रदूषण मुक्त उद्योगों जैसे इलेक्ट्रोनिक्स साफ्टवेयर और मुद्रण को छोड़ अन्य सभी उद्योग शहर की हद से 25 किलोमीटर की दूरी पर लगाये जाएंगे।

(v) औद्योगिक लाइसेंस से छूट वर्तमान इकाइयों के सभी महत्त्वपूर्ण विस्तार सम्बन्धी प्रस्तावों पर भी लागू होंगे।

**परिशिष्ट 1** सार्वजनिक क्षेत्र के लिए सुरक्षित उद्योगों की प्रस्तावित सूची

1 अस्त्र शस्त्र और सम्बन्धित सेन्य सामग्री प्रतिरक्षा हवाई जहाज और जमी जहाज 2 परमाणु शक्ति 3 कोयला और लिग्नाइट 4 खनिज तेल 5 लौह अयस्क मँगनीज अयस्क क्रोम अयस्क जिप्सम गन्धक सोने और हीरो का खनन 6 तांबा सीसा जस्ता टिन मोलब्डेनम एवं बोलफ्रेम का खनन 7 परमाणु शक्ति की अनुसूची में दिए गए खनिज 8 रेलवे परिवहन।

**परिशिष्ट 2** उन उद्योगों की सूची जिनके बारे में औद्योगिक लाइसेंस अनिवार्य होंगे।

1 कोयला और लिग्नाइट 2 (रूख को छोड़) पेट्रोलियम और इसके आसक्त उत्पाद (Distillate products) 3

अल्कोहल पेय पदार्थों से मद्य बनाना एवं इसका धरण, 4  
चोनी 5 पशुओं को चरबी एवं तेल 6 सिगार और तम्बाकू  
के सिगरेट और तम्बाकू की स्थानापत्ति निर्मित वस्तुएं 7  
एसबेस्टास और एसबेस्टास पर आधारित वस्तुएं 8 स्टाईल बुड  
सजावटी लकड़ी और अन्य लकड़ी पर आधारित वस्तुएं जैसे  
अणु बोर्ड, मध्यम अणु वाले फाइबर बोर्ड क्लार्क बोर्ड 9  
कच्ची खाले चमड़ा और कमाया हुआ चमड़ा 10 कमाये  
हुये पशुलोम (Furskins) 11 मोटर कारें, 12 कागज एवं  
अखबारों कागज, 13 इलेक्ट्रोनिक्स एप्लेसेस एवं प्रतिरक्षा  
सामग्री, 14 औद्योगिक विस्फोटक (Industrial explosives)  
15 खतरनाक रसायन 16 आघात निर्माण, 17 मनोरंजन  
इलेक्ट्रॉनिक्स (वी सी आर, रीगन टी वी, केसेट प्लेयर,  
रेडिओकार्ड) 18 श्वेत वस्तुएं (White goods) जैसे रेफ्रिजरेटर,  
पोरु बर्तन, कपड़ा धोने की मशीनें माइक्रोवेव ओवन, एयर  
कंडीशनर)।

नोट—अनिवार्य लाइसेंस के प्रावधान लघु स्तर के उद्योगों  
पर लागू नहीं होंगे चाहे वे ऊपर दी गई सूची में से किसी भी  
पद का उत्पादन करें।

**विदेशी विनियोग (Foreign Investment)**—उच्च  
प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में विदेशी विनियोग को आमंत्रित  
करने के लिए जिनमें भारी विनियोग और उन्नत तकनीकी  
की आवश्यकता है ऐसे उद्योगों में प्राथम्य विदेशी विनियोग  
(Direct foreign investment) के सम्बन्ध में यह निर्णय  
किया गया है कि 51 प्रतिशत तक विदेशी हिस्सा पूंजी को  
स्वीकृति दे दी जाए।

विरच बाजारों में भारतीय वस्तुओं के निर्यात को प्रोत्साहित  
करने के लिए सरकार विदेशी व्यापार कम्पनियों (Foreign  
Trading Companies) को प्रोत्साहित करेगी ताकि वे भारतीय  
निर्यातकों की निर्यात सम्बन्धी क्रियाओं में सहायता करें।

सरकार एक विशेष सत्तायुक्त बोर्ड स्थापित करेगी जो  
बड़ी अन्तर्राष्ट्रीय फर्मों के साथ बातचीत करेगा ताकि कुछ  
घुने हुए देशों में प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग के प्रस्ताव स्वीकृत  
किये जा सकें।

**विदेशी तकनीकी (Foreign Technology)**—  
भारतीय उद्योग में इच्छित तकनीकीय गतिवाद (Techno-  
logical dynamism) लाने के लिए सरकार उच्च प्राथमिकता  
वाले उद्योगों में तकनीकीय सन्धि के लिए रवत स्वीकृति  
(Automatic approval) प्रदान करेगी।

यह सुविधा अन्य उद्योगों को भी प्राप्त होगी यदि ऐसी  
संधियों में विदेशी मुद्रा की आवश्यकता न हो। भारतीय  
कम्पनियों को अपने विदेशी सहयोगियों के साथ अपनी  
वैश्वव्यापक सूझ बुझ के अनुसार तकनीकी हस्तांतरण  
(Technology transfer) की शर्तें तय करने की इजाजत  
होगी।

**सार्वजनिक क्षेत्र सम्बन्धी नीति (Public Sector Policy)**—सार्वजनिक क्षेत्र के बारे में प्रारम्भिक जोश जिसके  
बल पर यह नये औद्योगिक एवं तकनीकीय योग्यता वाले  
क्षेत्रों में दाखिल हुआ, अब सामाप्त हो गया है। सार्वजनिक  
क्षेत्र के निष्पादन सम्बन्धी बहुत सी समस्याएं उत्पन्न हो गई  
हैं—उत्पादित में अपर्याप्त वृद्धि, घटिया प्रोजेक्ट प्रबन्ध स्टाफ  
का आवश्यकता से अधिक होना, लगातार तकनीकीय उन्नयन  
(Technological upgradation) की कमी एवं मानवीय  
संसाधन विकास की ओर अपेक्षाकृत कम ध्यान देना आदि।  
इसके अतिरिक्त सार्वजनिक उद्यमों में विनियुक्त पूंजी पर  
प्रत्याप दर (Rate of Return) भी कम हो रही है। परिणामतः  
बहुत से सार्वजनिक उद्यम सरकार के लिए सम्पत्ति न बनकर  
एक बोझ बन गये हैं। अतः अब सरकार के लिए यह  
अनिवार्य हो गया है कि वह सार्वजनिक उद्यमों के बारे में  
क्या नीति अपनाये। ऐसी इकाइयां जो इस समय कुछ हद तक  
दोषपूर्ण ढंग से चल रही हैं परन्तु जिनको जीवनक्षम बनाया  
जा सकता है उनमें सरचनात्मक सुधार किए जाने चाहिए  
ताकि उनको नया जीवन प्राप्त हो सके। भविष्य में सार्वजनिक  
क्षेत्र के विकास में प्राथमिकता क्षेत्र (Priority areas)  
निम्नलिखित हों—

(क) अनिवार्य अथ सरचना वस्तुएं (Infrastructure  
goods) एवं सेवाएं।

(ख) तेल एवं खनिज संसाधनों की खोज एवं विरोहन।

(ग) ऐसे क्षेत्रों में तकनीकीय विकास आर निमाण  
सामर्थ्य को परिपोषित करना जो अर्थव्यवस्था के दीर्घकालीन  
विकास की दृष्टि से क्रान्तिक महत्त्व रखते हैं और जिनमें  
निजी क्षेत्र द्वारा विनियोग अपर्याप्त है।

(घ) ऐसी वस्तुओं का निमाण जिनमें सामरिक कारणतत्त्व  
प्रधान स्थान रखते हैं जैसे प्रतिरक्षा सामग्री।

इन बातों को ध्यान में रखते हुए सरकार ने निम्नलिखित  
निर्णय किये—

(i) सार्वजनिक क्षेत्र के आशीन विनियोग क्षेत्र की समीक्षा  
की जाएगी ताकि सार्वजनिक क्षेत्र को अथ सरचना हाई टेक  
(Hi tech) और सामरिक महत्त्व के उद्योगों तक सीमित  
रखा जा सके। भले ही सार्वजनिक क्षेत्र के लिए कुछ क्षेत्र  
संरक्षित रखे जाएं किन्तु कई अन्य क्षेत्र जो अभी तक सार्वजनिक  
क्षेत्र के लिए रिजर्व थे, निजी क्षेत्र के लिए चयनात्मक रूप में  
खोल दिये जाएंगे। इसी प्रकार सार्वजनिक क्षेत्र को भी ऐसे  
क्षेत्रों में प्रवेश करने की स्वाकृति दी जाएगी जो इसके लिए  
संरक्षित नहीं हैं।

(ii) ऐसे सार्वजनिक उद्यम जो जीर्ण रूप में बीमार हैं  
और जिनके सक्षम बनने में कोई सम्भावना नहीं उन्हें

पुनरुत्थान/पुन स्थापना के लिए औद्योगिक एवं वित्तीय पुन निर्माण बोर्ड (Board of Industrial and Financial Reconstruction) को सौंप दिया जाएगा। श्रमिकों के हितों की रक्षा के लिए सामाजिक सुरक्षा प्रक्रिया (Social Security Mechanism) कायम की जाएगी ताकि विस्थापित श्रमिकों को राहत पहुंचाई जा सके।

(iii) ससाधन गतिमान करने एवं सार्वजनिक सहयोग को बढ़ावा देने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र में सरकारी हिस्सा पूंजी के एक भाग को पारस्परिक निधियों (Mutual funds) वित्तीय सस्थाओं सामान्य जनता को बेचा जाएगा।

(iv) सार्वजनिक क्षेत्र की कंपनियों के बोर्डों को अधिक व्यवसायिक (Professional) बनाया जाएगा और उन्हें और अधिक अधिकार दिए जाएंगे।

(v) सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के निय्यादन में उन्निता लाने के लिए बोधज्ञापन (Memorandum of understanding) की पद्धति द्वारा प्रबन्धकों को अधिक स्वायत्तता दी जाएगी और उन्हें अधिक दायित्वपूर्ण भी बनाया जाएगा।

**एकाधिकार एवं प्रतिबन्धात्मक व्यापार अधिनियम—** एम आर टी पी अधिनियम जून 1970 में लागू किया गया। छठी योजना में उत्पादिता पर अधिक बल देने के कारण इस अधिनियम में 1982 और 1984 में मुख्य संशोधन किए गए ताकि औद्योगिक विकास एवं विस्तार के मार्ग में आने वाली अड़चने हटाई जा सकें। परिवर्तन की इस प्रक्रिया को 1985 में और अधिक गति तब प्राप्त हुई जब औद्योगिक घरानों के आधीन परिसम्पत् की सीमा (Asset limit) बढ़ा दी गयी।

औद्योगिक ढांचे में बढ़ती हुई जटिलता और उच्च उत्पादिता प्राप्त करने के लिए मात्रा सम्बन्धी मितव्ययताओं (Economies of scale) का लाभ उठाने के लिए तथा अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में प्रतिस्पर्धा का लाभ उठाने की दृष्टि से यह अनुभव किया गया कि सरकार द्वारा बड़ी कंपनियों के विनियोग सम्बन्धी निर्णयों में एम आर टी पी अधिनियम (MRTP Act) के माध्यम से हस्तक्षेप हानिकारक है। अतः सरकार ने यह निर्णय किया है कि इन कंपनियों को अपने विनियोग निर्णयों के लिए एम आर टी पी आयोग से स्वीकृति नहीं लेनी पड़ेगी। इसकी अपेक्षा अब एकाधिकार प्रतिबन्धात्मक एवं अनुचित व्यापार व्यवहार के नियन्त्रण एवं विनियमन पर बल रहेगा न कि एकाधिकारी घरानों को अपनी विस्तार योजनाओं, नये उद्यम स्थापित करने विलयन और स्वामित्वहरण (Takeover) या निदेशकों की नियुक्ति के लिए सरकार से इजाजत लेने पर। नीति का मुख्य केन्द्र अनुचित या प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार (Restrictive trade practices) पर अकुशल लगाना होगा।

**अनारक्षण (De-reservation) द्वारा और उदारीकरण**

14 अप्रैल 1993 को सरकार ने तीन और मर्दों को अनिवार्य लाइसेंस प्राप्ति के लिए आश्रित 18 उद्योगों की सूची से हटा लिया। ये तीन मर्द हैं मोटर कारें, श्वेत वस्तुएं और कच्ची खालें एवं चमड़ा और पेटेंट चमड़ा। इन मर्दों को अनारक्षित करने का मूल उद्देश्य इन उद्योगों में विनियोग के प्रवाह को बढ़ाना था। 10 से 12 करोड़ की सीमा के बीच बढ़ गए विशाल मध्यम वर्ग के विकास के परिणामस्वरूप श्वेत वस्तुओं अर्थात् कपड़े धोने की मशीनों रेफ्रीजरेटो वातानुकूलकों आदि की मांग बढ़ती जा रही है और ये वस्तुएं अब विलास वस्तुएं नहीं समझी जायें। इसी प्रकार उच्च मध्यम वर्ग और समृद्ध वर्गों द्वारा मोटर कारों की मांग भी बढ़ रही है विशेषकर उस परिस्थिति में जब सरकार वरिष्ठ अधिकारियों और प्रबन्धकों को कारें खरीदने के लिए श्रृंखला भी देती है। जहां तक कच्ची खालों और चमड़े की बात है इसके अनारक्षण का उद्देश्य निर्यात को बढ़ावा देना है।

विदेशी विनियोग के प्रति उदारीकरण की नीति का अनुसरण करते हुए सयुक्त मोर्चा सरकार ने दिसम्बर 1996 में उद्योगों के 16 वर्गों को उस सूची में शामिल कर लिया जिनमें विदेशी हिस्सा पूंजी की 51 प्रतिशत तक सहभागिता के लिए स्वतः स्वीकृति (Automatic Approval) होगी। अतिरिक्त सूची में पूंजी वस्तुओं और धातुकर्म उद्योग, मत्तोजन इलेक्ट्रोनिक्स खाद्य विधायन उद्योग खनन और ऐसे उद्योग शामिल किए गए हैं जिनकी निर्यात क्षमता महत्वपूर्ण है।

सरकार ने 9 उद्योगों की एक और सूची तैयार की है जिसमें 74 प्रतिशत तक स्वतः स्वीकृति की इजाजत होगी। इन में हैं तेल और गैस क्षेत्र से सम्बन्धित खनन सेवाएं, धातु एवं श्रत धातु उद्योग गैर पारम्परिक ऊर्जा के स्रोत नैपरिवहन मौसम विज्ञान, भू भौतिकी के उपकरण एवं औजार, बिजलीजनन एवं संचारण सडकों का निर्माण एवं रख रखाव रज्जुमार्ग बन्दरगाहों और पावर प्लांटों का निर्माण एवं रख रखाव। भू परिवहन के अतिरिक्त जल परिवहन और गोदाम एवं भाण्डागार सेवाएं भी शामिल की गयी हैं। इन प्रस्तावों की मूल उद्देश्य यह है कि सरकार प्रत्येक प्रस्ताव की जांच करने की नीति अपनाना नहीं चाहती।

इन नीति सम्बन्धी उपायों का मुख्य उद्देश्य यह है कि आधारसंरचना, आंतरिक और प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों, निर्यात प्रेरित उद्योगों कृषि तथा फार्म क्षेत्र से सम्बन्धित उद्योगों में विदेशी प्रत्यक्ष विनियोग का प्रवेश सुविधाजनक बनाया जाए।

**नयी औद्योगिक नीति की समीक्षा**

सरकार द्वारा 24 जुलाई 1991 को घोषित नयी औद्योगिक नीति ने भारतीय उद्योग की लम्बे समय से चल रही लाइसेंस

राज प्रणाली को समाप्त करने की मांग को पूरा कर दिया। (यहा शब्द उद्योग निगम क्षेत्र का पर्यायवाची हो मानना चाहिए) इस नीति में यह बात साफ शब्दों में कही गयी है कि केवल 15 उद्योगों को छोड़ जिनमें कोयला पेट्रोलिएम चीनी सिगरेट, खतरनाक रसायन औषध और कुछ विलासी वस्तुएं शामिल हैं अन्य सभी उद्योगों में लाइसेंस समाप्त कर दिए गए हैं। इसके अतिरिक्त औद्योगिक नीति में एम आर टी पी कम्पनियों और प्रधान उद्यमों (Dominant undertakings) के लिए परिसम्पत् सीमा (Asset limit) हटाने की योग्यता की है। सरकार के इस महत्वपूर्ण निर्णय के कारण सरकारी अफसरशाही द्वारा उत्पन्न की जाने वाली अनेक रुकावटें काट दी गयीं। इस दृष्टि से औद्योगिक नीति का स्वागत किया जाना चाहिए क्योंकि इसने लाइसेंस परमिट राज को समाप्त करने का साहस पूर्ण निर्णय किया है और उद्यमकर्ताओं को सरकारी अफसरों से उद्यम चलाने या क्षमता का विस्तार करने के लिए इजाजत लेने की परेशानी से मुक्त कर दिया। सरकार के बदलते हुए दृष्टिकोण में एम आर टी पी आयोग अब असंगत हो गया है। इस निर्णय के परिणामस्वरूप अब एम आर टी पी कम्पनियां नये उद्यम स्थापित कर सकेंगी वे अपने विस्तार, विलयन (Merger) समामेलन (Amalgamation) और स्वामित्वहण की योजनाओं को बिना सरकारी स्वीकृति प्राप्त किए लागू कर सकेंगी। उन्हें निदेशक नियुक्त कानून का भी अधिकार होगा। दूसरे शब्दों में नई औद्योगिक नीति में बहुत सी ऐसी अड़चनों को हटा दिया है जो बड़े निजी निगम क्षेत्र के विकास के मार्ग में रुकावट बनी हुई थीं। व्यापारी हल्कों में इन सब प्रावधानों का स्वागत हो हुआ। औद्योगिक लाइसेंस प्रणाली और नियंत्रणों के शासन को तोड़ने के कारण सभी क्षेत्रों में राहत महसूस हुई है।

किन्तु औद्योगिक नीति के बहुत से ऐसे पहलू हैं जिनकी फकी आलोचना हुई है उनमें उल्लेखनीय पर विचार करना रुचिकर होगा।

**विदेशी पूंजी सन्बन्धी नीति**—प्रथम नई औद्योगिक नीति विदेशी पूंजी को आकर्षित करने के लिए धरसक प्रयास करती है इसमें उच्च प्राथमिकता वाले उद्योगों में प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग के रूप में 51% तक हिस्सा पूंजी की स्वाकृति देने का निर्णय किया गया है सरकार ने यह बात भी स्पष्ट की है कि यदि समग्र उत्पादन का निर्यात किया जाता है तो 100 प्रतिशत तक विदेशी हिस्सा पूंजी को भी इजाजत होगी। यह सब इस विश्वास के आधार पर किया जा रहा है कि प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग हमारे विकास के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण है। यह नेहरू मण्डल के ठाक विपरीत है जिसमें

विकास की अन्तर्वर्ती अवस्था (Transitional phase) में विदेशी पूंजी के आयात की इजाजत दी गई ताकि हम आत्म निर्भर एवं स्वयम्पूर्णा अर्थव्यवस्था (Self generating economy) के लक्ष्य को प्राप्त कर सकें। परन्तु घटनाक्रम की दिशा ऐसी नहीं रही जैसी नेहरू ने कल्पना की थी। विदेशी पूंजी के मुक्त प्रवाह के विचार को इस आधार पर आगे बढ़ाया जा रहा है कि इससे हमें अत्यन्त आवश्यक विदेशी मुद्रा प्राप्त होगी और दूसरे इसके द्वारा हमें उच्च प्राथमिकता वाले उद्योगों के लिए विनियोग की भारी मात्रा प्राप्त हो सकेगी। किन्तु भय यह है कि विदेशी पूंजी का स्वागत करने के जोरा में हम कहीं अपनी स्वायत्तता बहुदलीय निगमों को तो बेच नहीं रहे हैं। जो विचारक इस नीति का समर्थन करते हैं उनका कहना है कि भारत के पास बहुत थोड़ी विदेशी पूंजी है—1989 में केवल 42.5 करोड़ डॉलर जबकि कई छोटे देशों अर्थात् इन्डोनेशिया (73.5 करोड़ डॉलर) अर्जन्टाइना (102.8 करोड़ डॉलर) थाईलैंड (165 करोड़ डॉलर) मलेशिया (184.6 करोड़ डॉलर) और मेक्सिको (224.1 करोड़ डॉलर) के पास विदेशी विनियोग की कहीं अधिक राशि उपलब्ध है। साम्यवादी चीन के पास भी 140 करोड़ डॉलर की विदेशी पूंजी उपलब्ध है। इसी कारण भारत के तत्कालीन वित्त मंत्री डा. मनमोहन सिंह ने कहा कि भारत को विदेशी पूंजी अन्तर्प्रवाह से अनावश्यक रूप में घबराते नहीं होना चाहिए और न ही इसे भारत की स्वायत्तता पर प्रहार मानना चाहिए।

किन्तु आलोचकों के मत का आधार हमारा भूतकाल का अनुभव है। एक बार विदेशी पूंजी को बेरोक टोक प्रवेश मिल जाए, तो समय के साथ साथ उच्च प्राथमिकता एवं निम्न प्राथमिकता वाले उद्योगों में भेद धारे धीरे समाप्त हो जाएँगी और विदेशी विनियोग को सफल बनाने के लिए उत्पादन के सभी क्षेत्रों के द्वारा विनियोग के लिए खोल दिये जाएँगे। पेप्सी कोला का हाल का अनुभव इस बात का साफ प्रमाण है कि सरकार ने इसकी स्वीकृति न्यूनतम प्राथमिकता वाले क्षेत्र में प्रदान की। न ही तो इस प्रोजेक्ट के कारण महत्वपूर्ण रूप में निर्मित कृषि उत्पाद का निर्यात किया गया और न ही यह महत्वपूर्ण रूप में रोजगार को प्रोत्साहन दे सका। परन्तु इस प्रोजेक्ट को स्वीकार करते समय सरकार ने इस बात पर विशेष रूप में बल दिया था कि इससे राज्य में कृषि क्रान्ति आ जाएगी। इन सभी निष्कर्षों धारणाओं के कारण आम लोगों में विदेशी पूंजी के लाभों के बारे में विश्वास कायम नहीं होता। अतः सरकार को अपने वाले वर्षों में विदेशी मुद्रा की वापसी के प्रवाह के गुद्गारों के बारे में सावधानी बरतनी होगी। विदेशी पूंजीपति देश में अपने निगम



कि सरकार बीमार इकाइयों को केवल बड़े घरानों को सौंपने के लिए ही आतुर क्यों है? पूँजीपति वर्ग इन उद्यमों को वास्तविक जायदाद (Real estate) के मूल्य के लिए खरीदने को तैयार है क्योंकि सरकार परिसम्पत्त को कोडी के दामों पर बेचने के लिए तैयार है जिस प्रकार उत्तर प्रदेश सरकार ने सनय डालमिया को 306 करोड़ रुपये के मूल्य की परिसम्पत्त 26 करोड़ रुपये में हस्तांतरित करने का निर्णय किया उससे यह आशंका पुष्ट हो जाती है कि सरकारी अफसर तथा राजनीतिज्ञ को मिली भगत से निजीकरण की लहर के लाभों को बड़े पूँजीपतियों तक पहुँचाने के लिए भरसक प्रयास किए जाते हैं। सरकार पूर्ण कर्मचारी स्वामित्व (Employee ownership) के विकल्प को क्यों नहीं अपनाती क्योंकि कमानों दूसरे के प्रयोग ने यह सिद्ध कर दिया है कि कर्मचारी स्वामित्व के जादू द्वारा एक बीमार इकाई को जोरों की धाँसे में बत रही थी स्वस्थ कर एक मुनाफा खाने वाला इकाई बनाया जा सकता है। इससे श्रमिकों में काम के प्रति एक नई जागरूकता पैदा होगी क्योंकि उनके निजी हित को फर्म के साथ जोड़ दिया जाता है। भारत सरकार छोटे वाले उद्यमों का भार बड़ी आसानी से धटा सकती है यदि वह इस बात के लिए तैयार हो जाए कि इनका स्वामित्व कर्मचारी वर्ग को सौंप देगा। सरकार को केवल वित्तीय एवं तकनीकी सहायता का प्रबन्ध करना होगा। इससे निजीकरण (Privatization) के विरुद्ध मजदूर संघों का विरोध भी कम हो सकता है।

अन्तिम सरकार ने एकाधिकार एवं प्रतिबन्धात्मक व्यापार

व्यवहार आयोग के कार्यक्षेत्र को केवल एकाधिकारी प्रतिबन्धात्मक एवं अनुचित व्यापार व्यवहार तक सीमित कर दिया है। यह भी कहा गया है कि एम आर टी पी आयोग को स्वयं (Suo moto) जांच उद्घरण करने का अधिकार होगा या वह वैयक्तिक उपभोक्ता या उपभोक्ता वर्ग की शिकायत पर भी जांच शुरू कर सकता है। भूतकाल का अनुभव यह बताता है कि इस दिशा में आयोग असफल हो हुआ है और भारतीय बाजार के एकाधिकारी या अल्पजनाधिकारी (Oligopolist) स्वरूप को तोड़ने में कामयाब नहीं हो पाया है। मूल सत्य यह है कि निजीकरण के बावजूद सीमेन्ट और कागज की कीमतें गगनचुम्बी रूप से बढ़ती जा रहा है यह इस बात का प्रमाण है कि प्रतिस्पर्धा का प्रयोग निजीकरण के नारे मात्र के लिए किया जा रहा है परन्तु वस्तु स्थिति यह है कि एक क्रमबद्ध रूप में प्रतिस्पर्धा को समाप्त किया जा रहा है।

निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि नई औद्योगिक नीति विदेशी विनियोग को आकर्षित करने में सफल हो सकती है और इस प्रकार देशा विनियोग को बढ़ावा दे सकता है किन्तु क्या यह अधिक उत्पादन के साथ अधिक रोजगार को भी कायम करेगा इसके बारे में सन्देह है। दूसरे, विदेशी पूँजी को अत्यधिक स्वतंत्रता देने से हमारा आर्थिक स्वायत्तता के लिए खतरा उत्पन्न हो सकता है और इससे देश ऋण जाल (Debt trap) में और अधिक ग्रस्त हो सकता है। यह निराशावादी भविष्यवाणी है परन्तु यह कठोर सत्य है।

## सरकारी क्षेत्र और भारतीय आयोजन (PUBLIC SECTOR AND INDIAN PLANNING)

### 1 भारत में सरकारी क्षेत्र का विकास (The Evolution of Public Sector in India)

1947 से पूर्व भारतीय अर्थव्यवस्था के अन्तर्गत वास्तव में 'सरकारी क्षेत्र' था ही नहीं। केवल उल्लेखनीय सरकारी उद्यम (Public undertakings) थे रेल डाक तार, पोर्ट ट्रस्ट (Port trusts) युद्ध सामग्री और विमान कारखाने और कुछ राजकीय प्रबन्ध वाले कारखाने तथा सरकारी नमक कारखाना कुनीन बनाने का कारखाना इत्यादि। किन्तु स्वतन्त्रता उपरान्त काल में सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार को औद्योगिक (1956) के अनिवार्य अंग के रूप में विकसित किया गया।

तालिका 1 केन्द्र सरकार के उद्यमों में विनियोग की वृद्धि

वर्ष	इकाइयों की संख्या	कुल विनियोग करोड़ रुपये
1951	5	29
1961	47	948
1980	179	18 150
1985	215	42 673
1990	244	99 329
1992	246	1 35 445
1993	245	1 47 587
1994	246	1 64 332
1996	243	1 78 628

मार्च 1996 के अन्त तक 1 78 628 करोड़ रुपये के कुल विनियोग में से वस्तु उत्पन्न करने वाले उद्यमों का भाग 1 22 776 करोड़ रुपये (कुल का 68.7 प्रतिशत) था और सेवा उद्यमों (Service enterprises) का 53 272 करोड़ रुपये था (अर्थात् 29.8 प्रतिशत)। शेष 2 580 करोड़ रुपये (अर्थात् 1.4 प्रतिशत) का विनियोग ऐसी कंपनियों में था जो निर्माण की विभिन्न अवस्थाओं में थी। (देखिए तालिका 2)

तालिका 2 1995-96 में केन्द्र सरकार के उद्यमों में विनियोग

	कुल विनियोग (करोड़ रुपये)	कुल का प्रतिशत
(क) निर्माणधीन कंपनियाँ	2 580	1.4
(ख) वस्तुएं उत्पादन करने वाले उद्यम	1 22 776	68.7
(i) संचालन शक्ति	33 522	18.8
(ii) इस्पात	23 028	12.9
(iii) पेट्रोलियम	20 796	11.6
(iv) कोयला	15 582	8.7
(v) खनिज एवं धातु	5 804	3.2
(vi) उर्वरक	6 663	3.7
(vii) इजीनियरिंग	5 022	2.8
(viii) परिवहन साधन	2 526	1.4
(ix) उपभोक्ता वस्तुएं	3 302	1.9
(x) सूती वस्त्र	3 413	1.9
(xi) रसायन एवं औषधियाँ	3 052	1.7
(xii) कृषि-आधारित उद्यम	66	0.04
(ग) सेवाएँ उत्पन्न करने वाले उद्यम	53 272	29.8
(i) वित्तीय सेवाएँ	22 274	12.5
(ii) परिवहन सेवाएँ	10 155	5.7
(iii) टेली संचार सेवाएँ	7 427	4.2
(iv) व्यापार एवं विपणन सेवाएँ	2 582	1.4
(v) अन्य सेवाएँ	10 834	6.0
कुल (क+ख+ग)	1 78 628	100.0

स्रोत भारत सरकार, लोक उद्यम सर्वेक्षण (1995-1996) से संकलित।

1995-96 में संचालन शक्ति का विनियोग में भाग सबसे अधिक था अर्थात् 33 522 करोड़ रुपये (18.8 प्रतिशत) इसके बाद इस्पात का नम्बर था जिसमें 23 028 करोड़ रुपये (12.9 प्रतिशत) का विनियोग किया गया। इसके परचात महत्व की दृष्टि से हैं पेट्रोलियम 20 796 करोड़ रुपये (11.6 प्रतिशत) कोयला 15 582 करोड़ रुपये (8.7 प्रतिशत) खनिज एवं धातुएं 5 804 करोड़ रुपये (3.2 प्रतिशत) उर्वरक 6 663 करोड़ रुपये (3.7 प्रतिशत) इजीनियरिंग 5 022 करोड़

रुपये (2.8 प्रतिशत) उपयोग वस्तुएं 3302 करोड़ रुपये (1.9 प्रतिशत) सूतीवस्त्र 3413 करोड़ रुपये (1.9 प्रतिशत) रसायन एवं औषधियां 3052 करोड़ रुपये (1.7 प्रतिशत) और परिवहन सामान 2526 करोड़ रुपये (1.4 प्रतिशत)।

पण्यवस्तु क्षेत्र (Commodity Sector) में विनियोग का अधिकतर भाग मूल एवं भारी उद्योगों में किया गया जो कि कुल विनियोग का लगभग 69 प्रतिशत था। सेवा क्षेत्र में सबसे महत्वपूर्ण विभाग सेवाएं हैं और उनके बाद हैं परिवहन सेवाएं, टेली संचार सेवाएं और व्यापार एवं विपणन सेवाएं।

सरकार को जानबूझकर सांघर्जनिक क्षेत्र को प्रोत्साहित करने की नीति के परिणाम स्वरूप सरकारी क्षेत्र में घरी विनियोग किया गया ताकि भारी तथा मूल उद्योगों को स्थापना और संचालन शक्ति, बिजली और परिवहन के रूप में अद्यतनता (Infrastructure) के निमाण द्वारा देश में औद्योगीकरण की प्रक्रिया को सुविभाजनक बनाया जा सके। 1968-69 से 1973-74 की अवधि की छोड़ सरकारी क्षेत्र में विनियोग की औसत वृद्धि दर 19 प्रतिशत प्रति वर्ष थी। 1980-81 से 1995-96 के बीच विनियोग की औसत वृद्धि दर भी 16.5% थी।

तालिका 3 केन्द्रीय सार्वजनिक उद्यमों में विनियोग की वृद्धि दर

	औसत वृद्धि दर
1960-61 से 1968-69	19.3%
1968-69 से 1973-74	9.9%
1973-74 से 1980-81	16.5%
1980-81 से 1995-96	16.5%

राष्ट्रीय स्तर के सार्वजनिक उद्यमों के बारे में बहुत कम सूचना उपलब्ध है परन्तु योजना द्वारा सकलित सूचना के अनुसार मार्च 31, 1986 पर राय्य सरकारी उद्यमों (State Level Public Enterprises) में कुल विनियोग 25,000 करोड़ था। इनमें मुख्य योगदान बिजली बोर्डों एवं राष्ट्रीय परिवहन निगमों का था।

ऊपर दिए गए आंकड़ों केन्द्र एवं राष्ट्रीय सरकार के गैर विभागीय उद्यमों में विनियोग का संकेत करते हैं। इनमें विभागीय उद्यमों (Departmental undertakings) जैसे रेलवे, डाक तार और अन्य विभागों को शामिल नहीं किया गया जिनमें लगभग 25,000 करोड़ रुपये का विनियोग किया जा चुका है। यदि इन सबको शामिल कर लिया जाए तो सारे देश में सभी प्रकार के सरकारी उद्यमों (विभागीय एवं गैर विभागीय) केन्द्र राय्य या स्थानीय में कुल विनियोग 2,30,000 करोड़ रुपए होगा।

संगठनात्मक दृष्टि से सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम चार प्रकार के हैं (1) वे जिनका प्रबन्ध सरकारी विभागों के अधीन है (2) वे जिनका प्रबन्ध स्वायत्त बोर्डों (Independent boards) के अधीन है (3) वे जो सार्वजनिक निगमों के रूप में चलाए जाते हैं और (4) वे जो कम्पनियों के रूप में व्यवस्थित किए गए हैं। व्यवस्था का कम्पनी रूप सबसे अधिक लोकप्रिय है।

## 2 भारतीय अर्थव्यवस्था में सरकारी क्षेत्र का कार्यभाग

### (Role of the Public Sector in the Indian Economy)

स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् सरकारी क्षेत्र के कार्यभाग में लगातार विस्तार हुआ है। 1956 के औद्योगिक नीति प्रस्ताव और समाजवादी ढंग के समाज का लक्ष्य निर्धारित करने के पश्चात् सरकारी क्षेत्र के कार्यभाग को जान बूझकर एक नीति के रूप में और प्रोत्साहन दिया गया। सरकारी क्षेत्र के कार्यभाग को समझने के लिए सबसे पहले हमें इसके आकार के बारे में जानकारी होनी आवश्यक है। इसके लिए केन्द्र, राष्ट्रीय एवं स्थानीय स्तर के सभी उद्यमों को, चाहे वे विभागीय ह या गैर विभागीय शामिल करना होगा।

दूसरे सरकारी क्षेत्र के आकार का अनुमान लगाते समय किसी एक कसौटी को आधार मानना सही नहीं होगा। बल्कि यह कहें अधिक वाछन्य होगा कि इसके लिए कुछ संकेतक अर्थात् रोजगार, विनियोग उत्पादन का मूल्य जनित राष्ट्रीय आय वगैरह पूंजी निमाण एवं पूंजी स्टॉक इस्तेमाल किए जाए।

### सरकारी क्षेत्र का रोजगार में भाग

सरकारी क्षेत्र के रोजगार के दो महत्वपूर्ण वर्ग हैं (क) सरकारी प्रशासन और प्रशिक्षण एवं अन्य सरकारी सेवाएं जैसे स्वास्थ्य शिक्षा, अनुसन्धान और आर्थिक विकास प्रेरित करने की विभिन्न क्रियाएं और (ख) विरोध रूप से सार्वजनिक क्षेत्र अर्थात् केन्द्र, राज्य एवं स्थानीय सरकार के स्वामित्वधीन आर्थिक उद्यम। 1971 में सरकारी क्षेत्र में कुल 107 लाख श्रमिक कार्य करते थे परन्तु मार्च 1995 में उनका संख्या बढ़कर 1.95 लाख हो गई। कुल श्रम शक्ति के अनुपात के रूप में यह केवल 6.6 प्रतिशत है। परन्तु ध्यान देने योग्य बात यह है कि श्रम शक्ति का 90 प्रतिशत तो असंगठित क्षेत्र (Unorganised sector) में लगा हुआ है और केवल 10 प्रतिशत संगठित क्षेत्र में। चूंकि सार्वजनिक क्षेत्र का रोजगार

केवल सगठित क्षेत्र तक ही सीमित है इसलिए यह कहना अधिक उचित होगा कि भारतीय अर्थव्यवस्था के सगठित क्षेत्र में काम करने वाले श्रमिकों में से 71 प्रतिशत सरकारी क्षेत्र में लगे हुए हैं।

तालिका 4 से पता चलता है कि कुल रोजगार का 49 प्रतिशत (अर्थात् 93 लाख) सार्वजनिक क्षेत्राधीन सरकारी प्रशासन एवं सेवाओं में लगा हुआ है और शेष केन्द्र, राज्य एवं स्थानीय सरकारों के अन्य आर्थिक उद्यमों में कार्यरत हैं। आर्थिक उद्यमों में रोजगार का सबसे बड़ा भाग परिवहन सग्रहण एवं संचार में (लगभग 31 लाख व्यक्ति) लगा हुआ है और इसके बाद महत्त्व की दृष्टि से विनिर्माण (Manu facturing) का स्थान है। किन्तु कृषि तथा अन्य सम्बन्धित क्रियाओं में लगे हुए 5.4 लाख व्यक्ति सामान्य दृष्टि से किसी उत्पादक क्रिया की अपेक्षा रोजगार गारन्टी योजना (Employment Guarantee Scheme) के आधीन कार्य कर रहे हैं।

सगठित क्षेत्र (सरकारी क्षेत्र जमा गैर सरकारी क्षेत्र) में कुल रोजगार में सरकारी क्षेत्र के भाग से पता चलता है कि परिवहन एवं संचार बिजली गैस और पानी एवं निर्माण में सार्वजनिक क्षेत्र का भाग 95.98 प्रतिशत की भीमा में है अतः इसका प्रभुत्व है। सार्वजनिक क्षेत्र के कुछ पारंपरिक क्षेत्र हैं जिनमें ब्रिटिश शासनकाल से ही सार्वजनिक क्षेत्र का एकाधिकार रहा है। किन्तु विनिर्माण में सार्वजनिक क्षेत्र का भाग कुल का केवल 27 प्रतिशत है क्योंकि इस क्षेत्र में हाल ही के वर्षों में प्रवेश किया गया है। कोयले की खानों के राष्ट्रीयकरण और 20 बड़े बेकों की सरकार के आधीन लाने के पश्चात् सार्वजनिक क्षेत्र की स्थिति में महत्वपूर्ण उन्नति हुई है। कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि सरकारी क्षेत्र जहां तक भारतीय अर्थव्यवस्था के सगठित क्षेत्र का सम्बन्ध है एक बड़ा नियोजक (Employer) है।

### शुद्ध देशीय उत्पादन में सरकारी क्षेत्र का भाग

पिछले तीन दशकों के दौरान शुद्ध देशीय उत्पाद (Net domestic product) में सरकारी क्षेत्र के भाग में लगातार उन्नति हुई है। चालू कीमतों पर सरकारी क्षेत्र का भाग 1950-51 में शुद्ध देशीय उत्पाद का 7.5 प्रतिशत था जो 1992-93 में बढ़कर 21.6 प्रतिशत हो गया। अतः सरकारी क्षेत्र राष्ट्रीय उत्पादन के लगभग पांचवें भाग के बराबर योगदान देता है। इस बात में सन्देह नहीं कि शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद में सरकारी क्षेत्र के भाग में महत्वपूर्ण उन्नति हुई है। इसका मुख्य श्रेय सरकारी क्षेत्र के उद्यमों के तीव्र विस्तार को है।

तालिका 4 मार्च 1995 में सरकारी क्षेत्र में रोजगार

क्षेत्र	सरकारी एवं गैर सरकारी क्षेत्र में कुल रोजगार		
	सरकारी क्षेत्र (लाखों)	कुल का प्रतिशत	गैर सरकारी क्षेत्र का सरकारी क्षेत्र में प्रतिशत
1 कृषि आखेट, वन एवं मत्स्य	5.39	2.8	37.6
2 खनन एवं खदान	10.16	5.7	90.8
3 विनिर्माण	17.56	9.0	27.2
4 बिजली गैस और पानी	9.35	4.8	95.9
5 निर्माण (Construction)	11.64	6.0	95.6
6 धोका एवं खुदरा व्यापार रेस्तरां एवं होटल	1.62	0.8	34.5
7 परिवहन सग्रहण एवं संचार	31.06	16.0	98.2
8 वित्त बीमा वास्तविक व्यवसाय एवं व्यापारिक सेवाएं	12.83	6.6	81.4
9 सरकारी प्रशासन सामाजिक एवं वैयक्तिक सेवाएं	95.04	48.8	85.6
कुल	194.66	100.0	70.7

स्रोत: भारत सरकार, आर्थिक समीक्षा (1994-95)

1950-51 और 1992-93 के बीच सार्वजनिक

प्रशासन एवं प्रतिरक्षा का भाग 4.5 प्रतिशत से बढ़कर 8.7 प्रतिशत हो गया। इसके विरुद्ध सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों का भाग 1950-51 में 3 प्रतिशत से बढ़कर 1992-93 में 13 प्रतिशत हो गया। इसके बावजूद अर्थव्यवस्था में गैर सरकारी क्षेत्र का प्रभुत्व अभी भी बना हुआ है। कृषि एवं लघु स्तर उद्यम कुछ ऐसे क्षेत्र हैं जिनमें सरकारी क्षेत्र का भाग लगभग शून्य है। किन्तु बीमा नागरिक विमान परिवहन प्रतिरक्षा सामान देशीय रूद्ध तेल उत्पादन आदि में सरकारी स्वामित्व शत प्रतिशत है। सामरिक एवं राष्ट्रीय महत्त्व के उद्योगों को अधिकाधिक राजकीय स्वामित्वाधीन लाया जा रहा है।

### अर्थव्यवस्था में बचत और पूंजी निर्माण का भाग

सार्वजनिक क्षेत्र का भाग जो 1950-51 से 1954-55 की अवधि में 3.5 प्रतिशत था बढ़कर सातवीं योजना (1985-90) की अवधि में 10.7 प्रतिशत हो गया। सार्वजनिक क्षेत्र और गैर सरकारी क्षेत्र का पूंजीनिर्माण में सापेक्ष भाग 33.67 से 47.53 हो गया। दूसरे शब्दों में सार्वजनिक क्षेत्र का भाग जो एक तिहाई था बढ़कर लगभग आधा हो गया। परन्तु 1990-91 और 1995-96 के दौरान सकल देशी पूंजी निर्माण में सार्वजनिक क्षेत्र का भाग कम होकर 3.7 प्रतिशत रह गया जो कुल देशीय उत्पाद का केवल 9.4 प्रतिशत था।

किन्तु सरकारी क्षेत्र को बचत के भाग में ऐसा परिवर्तन नहीं हुआ है। कुल देशीय बचत में सार्वजनिक क्षेत्र का भाग जो 1950-51 से 1954-55 की अवधि के दौरान लगभग 17 प्रतिशत था, थोड़ा-सा उन्नत होकर 1980-85 की अवधि में 3.6 प्रतिशत हो गया। कुल राष्ट्रीय उत्पादन के प्रतिशत के रूप में सार्वजनिक क्षेत्र को बचत 17 प्रतिशत से बढ़कर 1980-85 में 18 प्रतिशत हो गयी। सातवीं योजना के दौरान सार्वजनिक क्षेत्र का बचत में भाग गिरकर 11 प्रतिशत हो गया। 1990-91 से 1995-96 के दौरान कुल बचत में सार्वजनिक क्षेत्र का भाग एकदम गिरकर 6.3 प्रतिशत के निम्न स्तर पर पहुँच गया। यह एक अस्वस्थ प्रवृत्ति है।

इस विफलता के दो मुख्य कारण हैं (1) सरकारी और सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की अकुशलता और परिणामतः अपने पूँजी-स्टॉक में वृद्धि के अनुपात में आन्तरिक अतिरिक्त (Internal surplus) जनित करने में विफलता। (2) बैंकिंग क्षेत्र से अल्पविक्रय द्वारा सहायता की कमी को सरकार के स्वयं-पराजित होने वाले प्रयास, जिसे आमतौर पर न्यून वित्त प्रबन्ध (Deficit financing) कहा जाता है द्वारा पूरा करना। इसमें सन्देह नहीं कि गैर-सरकारी क्षेत्र की बचत को सरकारी क्षेत्र की ओर मोड़ना होगा ताकि कुल पूँजी निर्माण में सरकारी क्षेत्र के भाग में वृद्धि हो जिससे वह विकास प्रक्रिया में अपने बड़े हुए दावियों को पूरा कर सके। पान्चु इससे सरकारी क्षेत्र को यह छूट नहीं मिल जाती कि वह अपनी कुशलता को बढ़ाकर पर्याप्त मात्रा में आन्तरिक आर्थिक पैदा कर सके।

पूँजी स्टॉक (Capital stock) में सार्वजनिक क्षेत्र का भाग

पूँजी स्टॉक में किसी समय-विशेष पर प्लान्ड एवं मशीनरी साज सज्जा और औजार एवं अन्य पूँजी वस्तुओं की शामिल किया जाता है, जो अधिक उत्पादन में सहायता देती हैं किन्तु शब्द विनियोग (या कुल पूँजी-निर्माण) का अर्थ पूँजी वस्तुओं की स्थापना के वार्षिक प्रवाह से है जो अशत पूँजी स्टॉक के मूल्यहास की (Depreciation) की आवश्यकता को पूरी करता है और अशत शुद्ध रूप में कुल पूँजी-स्टॉक को आकार में वृद्धि करता है।

परन्तु सरकारी क्षेत्र में उत्पादन की प्रति इकाई के लिए प्रयुक्त पूँजी गैर-सरकारी क्षेत्र से कहीं अधिक है। इसका मुख्य कारण सार्वजनिक क्षेत्र में विनियोग के रूप में अन्तर है। मुख्य अन्तर निम्नलिखित हैं—

(i) सार्वजनिक क्षेत्र के विनियोग का बड़ा भाग आर्थिक अर्थ संपन्ना (Economic Infrastructure) पर खर्च किया

जाता है अर्थात् सड़क निर्माण सिंचाई योजनाएँ आदि जो कि आर्थिक विकास के लिए आवश्यक तो है परन्तु उत्पादन के सामान्य अर्थ में योगदान नहीं देते।

(ii) सार्वजनिक क्षेत्र में अर्थव्यवस्था के कुंजी क्षेत्रों (Key sectors) का विकास करने में महत्वपूर्ण कार्यभार अदा किया है उदाहरणार्थ, रेलवे लोह तथा इस्पात संचालन शक्ति तेल की खोज सिंचाई आदि। अपने स्वभाव से ही ये क्षेत्र अधिक पूँजी-गहनता (Capital intensity) वाले हैं।

(iii) सरकारी क्षेत्र की परियोजनाओं की परिपक्व-अवधि (Gestation period) लम्बी होती है। इसका एक कारण तो भारी तथा मूल उद्योगों में विनियोग की तकनीकालाजीय प्रकृति है और दूसरा कारण इन परियोजनाओं की स्थापना में सार्वजनिक एंजिनियरों की अकुशलताएँ हैं।

(iv) सार्वजनिक क्षेत्र में क्षमता प्रयोग (Capacity utilisation) के स्तर नीचे हैं और ये भी एक हद तक निम्न उत्पाद-पूँजी अनुपात (Output capital ratio) के लिए जिम्मेदार हैं।

(v) उच्च उत्पाद-पूँजी अनुपात के क्षेत्र अधिकतर या पूर्णतः गैर-सरकारी क्षेत्र में ही हैं। इनमें उपयोग वस्तु उद्योग लघु-स्तर एवं कुटीर उद्योग और कृषि शामिल किए जाते हैं।

तालिका 5 कुल अचल पूँजी निर्माण में 1980-81 की कीमतों पर सार्वजनिक क्षेत्र का योगदान

	मूल्य (करोड़ रुपये)	वर्क वृद्धि दर वार्षिक
1950-51	1642	
1960-61	5165	12.1
1970-71	6331	2.0
1980-81	11767	6.3
1987-88	17734	6.1
1993-94	21254	3.1

तालिका 5 में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि 1950-51 से 1960-61 के दौरान सकल अचल पूँजी निर्माण की वृद्धि दर 12.1 प्रतिशत प्रतिवर्ष रही। इसका मुख्य कारण द्वितीय योजना में भारी तथा मूल उद्योगों के तीव्र विकास के सम्बन्ध में जोश था। यह प्रक्रिया 1965-66 तक बरसूर चली रही और सकल अचल पूँजी निर्माण 7,866 करोड़ रुपये के शिखर पर पहुँच गया परन्तु 1965-66 के सूखे और इसके बाद 1966-67 में वर्तमान प्रतिस्तर ने इस प्रवृत्ति को पलट दिया और पूँजी निर्माण 6161 करोड़ रुपये के निम्न स्तर पर पहुँच गया। तत्पश्चात् यह बढ़ना आरम्भ हुआ और 1960-61 और 1970-71 के दौरान इसकी वार्षिक वृद्धि-दर गिर कर केवल 2 प्रतिशत हो गयी। 1970-71 और 1980-81

के दशक में इसमें पुनः बढ़ोतरी हुई और वार्षिक वृद्धि दर 6.3 प्रतिशत तक पहुंच गयी। यह प्रवृत्ति 1980-81 और 1987-88 के दौरान बनी रही और इन 7-वर्षों की अवधि में वार्षिक वृद्धि दर थोड़ी बढ़कर 6.1 प्रतिशत हो गयी। जाहिर है कि सार्वजनिक क्षेत्र ने सकल अचल पूंजी निर्माण में उन्नति लाने में महान योगदान दिया है विशेषकर पूंजी वस्तु क्षेत्र में और इस प्रकार भारत में सबल औद्योगिक आधार की नींव डाली गयी है। किन्तु 1987-88 और 1991-94 के दौरान सकल पूंजी निर्माण तेजी से गिर कर 3.1 प्रतिशत हो गया।

### सरकारी क्षेत्र की बिक्री/आय की मात्रा

अर्थव्यवस्था में सार्वजनिक क्षेत्र में बिक्री को मात्रा इनके द्वारा वस्तुओं तथा सेवाओं के प्रवाह में योगदान को सूचक है। 1970-71 से 1987-88 के दौरान बिक्री की वृद्धि-दर 18.2 प्रतिशत प्रतिवर्ष रही है। विभागीय उद्यमों की वार्षिक वृद्धि दर उनकी बिक्री के आधार पर लगभग 14 प्रतिशत रही है जबकि गैर विभागीय गैर-वित्तीय उद्यमों (Non departmental non financial enterprises) की 19.3 प्रतिशत रही है (देखिए तालिका 6)। समीक्षाधीन अवधि के दौरान राजकीय नीति ने गैर विभागीय उद्यमों को प्रोत्साहन दिया है। यह इनके सन्दर्भ में उच्च वृद्धि दर का मूल कारण है किन्तु परम रूप में सार्वजनिक उद्यमों को प्रोत्साहन दिया है। यह इनके सन्दर्भ में उच्च वृद्धि दर का मूल कारण है किन्तु परम रूप में सार्वजनिक उद्यमों की बिक्री 1970-71 में 7025 करोड़ रुपये से बढ़कर 1987-88 में 120380 करोड़ रुपए हो गयी अर्थात् इसमें 17 गुना वृद्धि हुई। यह भारत में सार्वजनिक क्षेत्र के विस्तार का प्रबल प्रमाण है।

तालिका 6 सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की बिक्री/आय

वर्ष	रेलवे समेत सभी विभागीय उद्यम	गैर विभागीय गैर वित्तीय उद्यम	कुल
1	2	3	4 = 2 + 3
1970-71	1956	5069	7025
1980-81	6416	38169	44585
1987-88	17846	102534	120380
1970-71 से 1987-88 के बीच वृद्धि			
सूचकांक (1970-71 = 100)	912	2072	1713
वार्षिक चक्रवृद्धि दर (%)	13.9	19.3	18.2

स्रोत: केन्द्रीय सांख्यिकी संगठन द्वारा प्रकाशित आंकड़ों से संकलित

### सरकारी क्षेत्र द्वारा अर्थ-संरचना का विकास (Infrastructural Development)

भारत जैसी पिछड़ी हुई परन्तु विकासमान अर्थव्यवस्था

का तेज औद्योगीकरण अर्थ-संरचना या सामाजिक उपरिपूजी (Social overheads) अर्थात् परिवहन, संचार, संचालन शक्ति विकास मूल तथा कुंजी उद्योगों के विकास आदि पर निर्भर है। जब तक सामाजिक उपरिपूजी कायम न की जाये अन्य उद्योगों का कायम होना या काफी तेजी से बढ़ना संभव नहीं। परन्तु मूल और पूंजी-वस्तु उद्योगों के विकास और अर्थ-संरचना की स्थापना के लिए भारी विनियोग करना पड़ता है जिससे लाभ प्राप्ति दर कम होती है परन्तु परिपाक अवधि (Gestation period) लम्बी होती है। अतः ये उद्योग गैर-सरकारी क्षेत्र के लिए आकर्षक नहीं बन सकते। स्वाभाविकतः इनका विकास सरकार पर ही छोड़ा गया और इन उद्योगों में सरकारी उद्यम स्थापित किए गए। गैर-सरकारी क्षेत्र ने इन उद्यमों के विकास के लिए सरकारी विनियोग का स्वागत किया क्योंकि इससे प्रत्यक्ष लाभ होता था। ध्यान देने योग्य बात यह है कि सरकारी और गैर-सरकारी क्षेत्र में इस दृष्टि से कोई अन्तर्द्वन्द्व नहीं।

वस्तुतः सरकारी उद्यमों की मूल प्रेरणा का कारण अर्थ-संरचना की स्थापना है और बहुत हद तक इस कार्य में ये सफल हुए हैं। अतः भारतीय अर्थव्यवस्था के विकास में योगदान को इस दृष्टि से आकना चाहिए, न कि केवल लाभ प्राप्ति की दृष्टि से।

### भारत में मजबूत औद्योगिक आधार

सरकारी उद्यमों के विरुद्ध बहुत सी आलोचनाओं के बावजूद इस बात में सन्देह नहीं कि 1951-75 के काल में हुए द्रुत औद्योगीकरण का मुख्य श्रेय सरकारी क्षेत्र को ही है सरकार के औद्योगिक नीति प्रस्तावों में कुछ उद्योग अणुशक्ति, अस्त्रशस्त्र एवं विस्फोटक वस्तुओं आदि राष्ट्रीय सुरक्षा के हित में सरकार के लिए रिजर्व कर दिए गए। सरकार ने कुंजी उद्योग अर्थात् कोयला, लौह एवं इस्पात, वायुयान, पोत निर्माण आदि के विकास की भी जिम्मेदारी ली शेष उद्योगों की गैर-सरकारी क्षेत्र के लिए छोड़ दिया गया। परन्तु चार योजनाओं के अनुभव से साफ जाहिर होता है कि गैर-सरकारी क्षेत्र में कुछ अन्तर्निहित कठिनाइयाँ हैं और यह तेज औद्योगिक विकास भारतीय अर्थव्यवस्था को स्वयं स्फूर्त बनाने के लिए आवश्यक है। इसी कारण तो सरकार को मूल एवं सामरिक उद्योगों, पूंजी उद्योगों और कुछ हद तक उपयोग वस्तुओं के विकास के लिए एक भारी कार्यक्रम तैयार करना पड़ा। इस प्रकार एक मजबूत औद्योगिक आधार कायम किया जा चुका है चाहे देश के ढांचे में कुछ कमजोरियाँ अभी भी हैं। किन्तु भारत में आर्थिक विकास की ऊँची दर प्राप्त करने के लिए और देश में बेरोजगार श्रम-शक्ति को कार्य दिलाने के लिए

अभी पर्याप्त औद्योगिक दर प्राप्त नहीं हो सकी है।

महत्वपूर्ण क्षेत्रों में सरकारी क्षेत्र की प्रभावशालिता

सरकारी क्षेत्र बहुत से विभिन्न प्रकार के उद्योगों एवं वस्तुओं में प्रवेश कर गया है। इसकी क्रियाएँ एक ओर तो मूल तथा पूँजी वस्तु उद्योगों अर्थात् इस्पात, कोयला, तांबा, जस्ता एवं अन्य खनिजों तथा भारी मशीनरी तक फैली हुई हैं और दूसरी ओर इसका कार्यक्षेत्र है औषधियाँ एवं रसायन, खाद, उपभोग वस्तुएँ जैसे सूती वस्त्र, होटल सेवाएँ, घड़ियाँ, डबल रोटी आदि। इनमें से अधिकतर उद्योग भारतीय अर्थव्यवस्था के लिए क्रांतिक महत्त्व रखते हैं क्योंकि उनके अन्य उद्योगों के साथ गहरे सम्बन्ध हैं। कुछ महत्वपूर्ण क्षेत्रों जैसे लौह, सीसा, कोयला, पेट्रोलियम उत्पाद, जल एवं भाप दाबावन, इन्जन, रेलवे कोच आदि में सरकारी क्षेत्र का भाग 100 प्रतिशत है। बहुत सी अन्य वस्तुओं में यह भाग 50 से 95 प्रतिशत के बीच है।

सरकारी क्षेत्र द्वारा राष्ट्रीय कोष में योगदान

सरकारी उद्यम राष्ट्रीय कोष को कई प्रकार से योगदान देते हैं—(i) लाभार्थ (ii) उत्पादन शुल्क (iii) निगम कर (iv) सीमा शुल्क आदि। इस प्रकार ये देश के आयोजित विकास में सहायन गतिमान करने में सहायता देते हैं। तालिका 7 से पता चलता है कि सार्वजनिक उद्यमों द्वारा छठी योजना के दौरान सरकारी खजाने को 27,570 करोड़ रुपये का योगदान दिया गया। ध्यान देने योग्य बात यह है कि समय के साथ समय इनका योगदान 1980-81 में 3302 करोड़ रुपये से बढ़कर 1984-85 में 7600 करोड़ रुपये हो गया। सातवें

तालिका 7 सरकारी क्षेत्र द्वारा राष्ट्रीय कोष में योगदान

वर्ष	तारिख	निगमकर	उत्पादन शुल्क	करोड़ रुपये	
				सीमा शुल्क एवं अन्य शुल्क	कुल
छठी योजना (1980-85)	617 (2.2)	4159 (15.1)	14194 (51.5)	8600 (31.0)	27,570 (100.0)
सातवीं योजना					
1985-86 से	1484	6409	31051	31949	70893
1989-90	(2.1)	(9.0)	(43.8)	(45.1)	(100.0)
1990-91	365	1,300	9075	8726	19466
1992-93	792	2,160	8,200	11,297	22,449
1993-94	1028	2,348	9861	9751	22,988
1994-95	1436	2,720	12,256	11060	27477
1995-96	2,905	3,998	11,908	13,985	32,902
कुल 1990-91 से	5461	16,266	42,225	46,093	105,005
1995-96	(5.2)	(10.7)	(40.2)	(43.9)	(100.0)

नोट: वॉल्यूम में दिए गए अंक दो कल के प्रतिशत के समान हैं।

स्रोत: भारत सरकार, लोक उद्यम सर्वेक्षण (1996-97)

योजना के दौरान इनका योगदान 70893 करोड़ रुपये के उच्च स्तर पर पहुँच गया। 1990-91 से 1995-96 के दौरान में यह योगदान और बढ़कर 105005 करोड़ रुपये हो गया। उत्पादन शुल्क का भाग अधिकतम था। महत्त्व के आधार पर इसके बाद क्रमशः हैं सीमा शुल्क और निगम कर। किन्तु लाभार्थ का योगदान नाममात्र था अर्थात् 2.3 प्रतिशत।

निर्यात प्रोत्साहन (Export Promotion)

कुछ सरकारी उद्यमों ने भारत के निर्यात को प्रोत्साहित करने में काफी योगदान दिया है। राजकीय व्यापार निगम और खनिज एवं धातु व्यापारिक निगम ने विश्व के सभी भागों में निर्यात प्रोत्साहन कार्य किया है। हमारे निर्यात में कच्ची धातुओं द्वारा द्वितीय स्थान प्राप्त करने का कारण इन्हीं संस्थाओं का मार्गदर्शक प्रयास है। भारतीय हस्तशिल्प की वस्तुओं हल्की इंजीनियरिंग वस्तुओं और निर्यात की गई मर्चों को बढ़ाने में काफी सफलता प्राप्त हुई है। हिन्दुस्तान स्टील लिमिटेड भारत इलेक्ट्रोनिक्स लिमिटेड हिन्दुस्तान मशीन टूल लिमिटेड कुछ ऐसे सरकारी उद्यम हैं जो अपने उत्पादन का अधिकाधिक भाग निर्यात कर विदेशी मुद्रा अर्जित करते हैं।

सरकारी उद्यमों द्वारा मुद्रा प्राप्ति की राशि, जो 1965-66 में 35 करोड़ रुपये थी बढ़कर 1969-70 में 170 करोड़ रुपये हो गयी। 1984-85 में सरकारी उद्यमों ने 5831 करोड़ रुपये की विदेशी मुद्रा प्राप्त की। इसमें सन्देह नहीं कि निर्यात प्रोत्साहन और विदेशी मुद्रा प्राप्ति के क्षेत्र में और भी अधिक सफलता प्राप्त की जा सकती थी किन्तु इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि हाल ही के वर्षों में सरकारी उद्यमों

का निर्यात निष्पादन (Export performance) काफी सहायनीय रहा है। किन्तु 1995-96 में सरकार क्षेत्र का विदेशी मुद्रा प्राप्ति बढ़कर 15211 करोड़ रुपये हो गयी। यह बात बड़ी उत्साहवर्धक है कि सेवा उद्यमों का कुल निर्यात आय में भाग 6999 करोड़ रुपये था (कुल का 40%) और विनिर्माण उद्यमों का 15211 करोड़ रुपये (54%)।

### आयात प्रतिस्थापन (Import substitution) और विदेशी मुद्रा की बचत

सरकारी क्षेत्र में कुछ उद्यम चालू करने का विशेष उद्देश्य यह था कि पहले आयात की जाने वाली वस्तुओं का देश में उत्पादन किया जाए ताकि विदेशी मुद्रा की बचत हो सके। हिन्दुस्तान एण्टीबायोटिक्स लि० और इण्डियन ड्रग्स और फार्मास्यूटिकल्स लि० के औषधि निर्माण में प्रवेश के कारण बहुत सी विदेशी फर्मों का एकाधिकारी शिखर समाप्त हो गया है और इस प्रकार विदेशी मुद्रा की बचत हुई है। इसी भाँति तेल और प्राकृतिक गैस आयोग और इण्डियन आयल कॉर्पोरेशन कुछ ऐसे सरकारी उद्यम हैं जो देश की आत्मनिर्भरता बढ़ाने में प्रत्यक्ष प्रयास करते हैं और हमारी विदेशी आयात पर निर्भरता को कम करते हैं वर्तमान परिस्थितियों में पूर्ण स्वावलम्बिता तो सम्भव नहीं किन्तु कम से कम समय में इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए दृढ़ प्रयास होना चाहिए।

### आन्तरिक ससाधन (Internal Resources)

आन्तरिक ससाधनों में मूल्यहास (Depreciation) और प्रतिष्ठित लाभ शामिल किए जाते हैं। छठी योजना के दौरान 11771 करोड़ रुपये के आन्तरिक ससाधन पैदा किए गए अर्थात् 2344 करोड़ रुपये प्रति वर्ष। 1985-86 से 1989-90 के दौरान 37678 करोड़ के आन्तरिक ससाधन पैदा किए गए। 1990-91 और 1995-96 के दौरान 100070 करोड़ रुपये के आन्तरिक ससाधन उपलब्ध कराए गए। यह एक अभिनन्दनाय स्थिति है।

### सरकारी उद्यमों के विस्तार के पक्ष में तर्क

भारत जैसी विकासमान अर्थव्यवस्था (Developing Economy) में कुछ उद्योगों को सरकार स्वामित्व और नियंत्रण के अन्तर्गत लाना ही पड़ेगा अन्यथा अर्थव्यवस्था का द्रुतगति से विकास सम्भव नहीं हो पायेगा। कुछ औद्योगिक ढेको और बीमा कम्पनियों का राष्ट्रीयकरण और नई इकाइयों को आरम्भ करने से आर्थिक विकास की गति त्वरित करने में सहायता मिलेगी। इसलिए सरकारी उद्यम भारत के आर्थिक कार्यक्रम का आवश्यक अंग है।

(1) आर्थिक विकास की दर और सरकारी उद्यम भारत में सरकार उद्यम का इस आधार पर समर्थन किया जाता है

कि अकेला निजी क्षेत्र सरकार द्वारा निर्धारित गति से आर्थिक विकास नहीं कर सकता। दूसरे शब्दों में सरकार ने जान बूझकर विकास की ऊँची दर का जो लक्ष्य निर्धारित किया है उसे प्राप्त करने के लिए सरकारी क्षेत्र अनिवार्य है। इस उच्च लक्ष्य की पूर्ति के लिए बचत की उच्च दर प्राप्त करना अनिवार्य थी। स्वेच्छिक बचत (Voluntary saving) को प्रोत्साहन देकर उसे औद्योगिक विकास के लिए प्रेरित किया जा सकता है। यदि यह उपाय अपर्याप्त जान पड़े तो सरकार को एक दूसरे उपाय का सहारा लेना होगा अर्थात् बल लगा कर अनिवार्य बचत (Compulsory saving) करनी होगी। अतः निष्कर्ष यह कि तीव्र आर्थिक विकास के लिए बचत की उच्च दर आवश्यक होती है जिसका एक बड़ा भाग कर के माध्यम से अनिवार्य बचत के रूप में प्राप्त किया जाएगा। प्रोफेसर रामानाधम के शब्दों में "साधन इकट्ठे कर चुकने पर सरकार तथा योजना आयोग जैसी नीति निर्माण करने वाली अन्य महत्वपूर्ण संस्थाएँ स्वाभाविक मानवीय लालसा के आधीन यह चाहेगी कि इस धन का सरकार अपनी छत्रछाया में प्रयोग करे। प्रशासन के लिए इस मुसाबत से दूर रहना ही ठीक प्रतीत होता है कि पहले तो वह निजी उद्यम को रुपये दे और फिर इस रुपये की सुरक्षा और उचित उपयोग का निश्चय करने के लिए आवश्यक प्रतिबन्ध तथा सन्तुलन (Checks and balances) लागू करे। ससद तथा प्रशासनिक संस्थाओं के लिए यही स्थिति श्रेयस्कर जान पड़ती है कि सरकारी क्षेत्र में औद्योगिक उद्यम स्थापित किए जाए।

(2) साधनों के बण्टन का ढाँचा और सरकारी क्षेत्र प्रोफेसर रामानाधम के शब्दों में 'सरकारी क्षेत्र के विस्तार का मुख्य कारण योजनाओं के आधीन निर्धारित साधनों के बण्टन के ढाँचे में निहित है। प्रथम योजना में कृषि पर बल दिया गया किन्तु द्वितीय योजना में उद्योगों और खनन क्रियाओं पर मुख्यतः मूल और पूँजी वस्तु उद्योगों (Basic and capital goods industries) की प्रेरितगति किया गया। इन परिस्थितियों में 'यह अनिवार्य है कि सरकारी क्षेत्र ने केवल कुल रूप में अपितु निजी क्षेत्र की सापेक्षता में भी विकसित हो।'

(3) सरकारी उद्यमों द्वारा क्षेत्रीय असमानताओं को दूर करना सरकारी क्षेत्र के विस्तार का एक और महत्वपूर्ण कारण यह है कि देश के विभिन्न क्षेत्रों (Regions) का सन्तुलित विकास (Balanced Development) होना चाहिए और इसीलिए यह चेष्टा की जाती है कि क्षेत्रीय अन्तर गम्भीर रूप में धारण न कर ले। केन्द्र सरकार के स्वामित्वधान



सरकारी उद्यम उन प्रदेशों में स्थापित किए जाने चाहिए जो अल्पविकसित हैं और जिनमें स्थानीय साधन पर्याप्त नहीं हैं। इनका एक अच्छा उदाहरण पित्तार्ड, राउरकेला और दुर्गापुर में कायम किए गए इस्पात के तीन कारखाने और मद्रास में नेवेली परियोजना (Neyveli project) है जिसका उद्देश्य इन परियोजनाओं के इर्द गिर्द औद्योगिक क्षेत्रों का विकास करना है। कई बार यह अनुभव किया गया कि राष्ट्रीय सरकार (State Government) के पास अपने प्रदेश के विकास के लिए उचित साधन न हो, ऐसी हालत में यही उचित समझा गया कि केन्द्र सरकार ऐसे प्रदेशों में परियोजना स्थापित करे और उनके लिए वित्त प्रबन्ध भी करे।

(4) आर्थिक विकास के लिए धन का स्रोत-आर्थिक विकास के लिए भारी मात्रा में धन की आवश्यकता होती है। सरकारी क्षेत्र आर्थिक विकास के लिए धन प्राप्त करने का महत्वपूर्ण स्रोत है। सरकारी उद्यमों से लाभ को या तो उन्हीं उद्योगों के विस्तार के लिए या अन्य उद्योगों की स्थापना एवं विकास के लिए इस्तेमाल किया जा सकता है। ध्यान देने योग्य बात यह है कि निजी उद्यम के आधीन कार्य करने वाले उद्योग भी अपने लाभ का पुनर्विनिवेशन (Re investment) कर सकते हैं। या अपने लाभ के अधिकतर भाग को विस्तार योजनाओं में प्रयुक्त कर सकते हैं। किन्तु निजी उद्यमों में लाभ हिस्सेदारों के लाभों के रूप में घोषित किया जाता है। इससे जो जनता में आर्थिक असमानताएँ ही उत्पन्न होती हैं। परन्तु सरकारी उद्यमों से प्राप्त अवशेष (Surplus) को तब तक पूर्ण संचयन (Capital accumulation) के लिए प्रत्यक्ष रूप में इस्तेमाल की जा सकती है।

(5) समाजवादी ढंग का समाज (Socialist pattern of society) समाजवादी ढंग के समाज में सरकारी क्षेत्र का विस्तार दो प्रकार से किया जाएगा। जहाँ तक उत्पन्न की जाने वाली वस्तुओं उनकी मात्रा और इस बात का सम्बन्ध है कि वे कब उत्पन्न की जायें केन्द्र द्वारा उत्पादन का आयोजन किया जाएगा। इस लक्ष्य को निजी क्षेत्र की अपेक्षा सरकारी क्षेत्रों में आसानी से प्राप्त किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में द्वितीय पंचवर्षीय योजना में स्पष्ट किया गया 'समाजवादी ढंग के समाज को राष्ट्रीय लक्ष्य के रूप में अपनाने और आयोजित तेज विकास की आवश्यकता को पूरा करने के लिए यह अनिवार्य है कि मूल तथा केन्द्रीय महत्व के सभी उद्योगों या सार्वजनिक उपयोगी सेवाएँ (Public Utility Services) सरकारी क्षेत्र में कायम हों। अन्य उद्यम या जिनका विकास अनिवार्य है और जिन पर भारी मात्रा में विनिवेशन वर्तमान परिस्थितियों में केवल राज्य द्वारा ही किया जा सकता है सरकारी क्षेत्र में होने चाहिए।

भारतीय संविधान के निर्देशक सिद्धान्तों (Directive

Principles) में एक लक्ष्य यह है कि आय तथा सम्पत्ति की असमानताओं को कम किया जाए ताकि समसमाज (Egalitarian Society) की स्थापना हो सके। पंचवर्षीय योजनाओं में इसे आयोजन का मुख्य उद्देश्य समझा गया है। सरकारी उद्यमों का प्रयोग आय तथा सम्पत्ति के पुनर्वितरण के लिए किया जा सकता है। इसके लिए निम्नलिखित उपाय प्रयोग में लाये जा सकते हैं (क) निजी उद्यम के आधीन इकाइयों से प्राप्त लाभ तो निजी उद्यमकर्मियों को देने में जाता है जबकि सरकारी उद्यमों का लाभ राज्य को प्राप्त होता है (ख) उच्चस्तरीय प्रबन्ध कौशल (Managerial efficiency) को कायम रखते हुए सरकारी उद्यमों में उच्च पदाधिकारी (Top executives) को प्राप्त होने वाली आय विनियमित की जा सकती है। (ग) सरकारी उद्यमों को ऐसी विभेदक क़ामत नीति (Discriminating price policy) अपनाने का निर्देश दिया जा सकता है जिससे कि निम्न आय वर्ग के उपभोक्ताओं को लाभ हो। (घ) सरकारी उद्यम में सामान्यतः कम आय प्राप्त करने वाले कर्मचारियों की आय आसानी से उन्नत की जा सकती है। (ङ) सरकारी उद्यम सम्पत्ति से प्राप्त होने वाली आय को कम करने में सहायक हो सकते हैं।

(6) गैर सरकारी क्षेत्र की सुरक्षा और सीमाएँ गैर सरकारी क्षेत्र का व्यवहार आर दृष्टिकोण स्वयं देश में सरकारी क्षेत्र के विस्तार में एक महत्वपूर्ण कारणतत्त्व रहा है। जब अमरका सरकार ने भारत में योकारा इस्पात कारखाना को गैर सरकारी क्षेत्र में लगाने पर जोर दिया तो श्री जे आर डी टाट ने जो देश में गैर सरकारी क्षेत्र के प्रबुद्ध उद्योगपतियों में माने जाते हैं युक्त रूप में यह स्वीकार किया कि गैर सरकारी क्षेत्र इस कार्य के लिए 700 करोड़ रुपये का पूँजी जुटाने में असमर्थ है। सत्य यह है कि गैर सरकारी क्षेत्र कुछ उत्पादन क्षेत्रों में प्रवेश नहीं करना चाहता अथवा यदि वह प्रवेश करना चाहे तो इसके पास पर्याप्त साधन न होने के कारण वह अपने आप को असमर्थ पाता है। यह तो ठाक है परन्तु गैर सरकारी क्षेत्र की सामान्य व्यापार जॉइंटम उठाते सम्बन्धी अनिच्छा का क्या कारण है? दूसरी योजना और उसके बाद के काल में खाद कारखाने कायम करने के लिए जारी किए गए कई लाइसेंस पर सरकारी क्षेत्र ने लाटा दिए जबकि देश में उर्वरक उद्योग की सख्त ज़रूरत थी एक तो उत्पादन को एक दम बढ़ाने के लिए और दूसरे उर्वरक आयात में प्रयुक्त होने वाली विदेशी मुद्रा को बचत के लिए। 1966-67 में व्यक्त हुए व्यापार प्रतिस्तर (Business recession) ने गैर सरकारी क्षेत्र को सामेट उद्योग का विस्तार करने का वचन दिया था। भारतीय अर्थव्यवस्था के दाघकालीन हित को दृष्टि में रखते हुए सरकार ने सामेट कार्पोरेशन आफ इण्डिया की स्थापना की जिसके आधीन सामेट के

उत्पादन को बढ़ाया गया। औषधि उद्योग द्वारा गैर सरकारी क्षेत्र में एण्टीबायोटिक्स बनाने में विफलता और उपभोक्ताओं के निर्देशी शोषण के कारण सरकारी क्षेत्र को औषधि उद्योग में प्रयोग करना पड़ा।

बहुत सी हालतों में सरकार निजी क्षेत्र के उद्योगों या गैर सरकारी उद्यमों को श्रमिकों के हित में या उपभोक्ताओं को शोषण से बचाने के लिए अपने स्वामित्व में कर लेती है। भारत सरकार ने जीवन बीमा कम्पनियों का राष्ट्रीयकरण बीमा करवाने वाले व्यक्तियों को गैर सरकारी शोषकों को लोलुपता एवं शोषण से बचाने के लिए किया। भारत के 20 बड़े बैंकों के राष्ट्रीयकरण का उद्देश्य बैंकों को पूँजी द्वारा गैर सरकारी औद्योगिक एवं वाणिज्यिक साम्राज्य स्थापित करने से रोकना था। रुग्ण सूती वस्त्र कारखानों को राजकीय स्वामित्व में लाने का कारण भी गैर सरकारी क्षेत्र की विफलता है। ध्यान देने योग्य बात यह है कि गैर सरकारी क्षेत्र न तो जनता के प्रति अपने दायित्व को समझता है न ही न्यायोचित रूप में व्यापार चलाता है। भारत में निजी क्षेत्र के दोषपूर्ण व्यवहार का कारण यह है कि सुदृढ़ महाजन हाल ही के वर्षों में उद्यमकर्ता बन गए हैं और वे औद्योगिक विकास का लक्ष्य रूपया बटोरने के सिवा और कुछ नहीं समझते।

निष्कर्ष यह कि सरकारी क्षेत्र के विस्तार द्वारा हम अपने राष्ट्रीय उद्देश्यों की पूर्ति करना चाहते हैं। ये मुख्य उद्देश्य हैं गरीबी को दूर करना आत्मनिर्भरता की प्रगति आय की असमानताओं में कमी रोजगार के अवसरों का विस्तार, क्षेत्रीय असमानताओं को दूर करना कृषि तथा औद्योगिक विकास की गति को त्वरित करना स्वामित्व के सकेन्द्रण (Concentration of ownership) को कम करना और निजी क्षेत्र के विशुद्ध प्रभावी प्रतिकारी शक्ति (Countervailing power) के रूप में क्रियाशील होकर एकाधिकारी प्रवृत्तियों को समाप्त करना आधुनिक तकनीकी द्वारा देश को स्वावलम्बी बनाना और व्यावसायिक तकनीकी एवं प्रबन्धकीय कुशल श्रमिकों को तैयार करना ताकि देश को अन्तर्गतता विदेशी सहायता पर निर्भरता से मुक्त किया जा सके।

#### 4 सरकारी उद्यमों का निष्पादन (Performance of Public Sector Undertakings)

जबकि पिछले कुछ वर्षों में भारत सरकार की यह नीति रही है कि सरकारी क्षेत्र का विस्तार किया जाए, वहाँ इस काल में सरकारी क्षेत्र के उद्यमों की विफलता और दोषपूर्ण कार्यों की बड़ी आलोचना हुई है। हमारे देश में एक विवाद चल रहा है कि क्या लाभ को सरकारी उद्यमों के निष्पादन की कसौटी के रूप में इस्तेमाल किया जाना चाहिए। चूंकि

कीमतों के निर्धारण में सरकारी उद्यमों के सामने बहुत सी बाधाएँ रहती हैं इसलिए लाभ को उनकी कुशलता की कसौटी (Criterion of efficiency) बनाना उचित नहीं होगा। यह बात विशेषकर सार्वजनिक उपयोगी सेवाओं अर्थात् रेलवे डाक एवं तार, जल सभरण बिजली आदि के लिए सत्य है। यह सम्भव है कि सरकार इनकी कीमतों को न बढ़ाए, भले ही इनकी लागत में वृद्धि हो चुकी हो। इसी प्रकार सरकारी उद्यमों के विनियोग का अधिकतर भाग भारी तथा मूल उद्यमों में है। ऐसे उद्यमों की परिपाक अवधि (Gestation period) लम्बी होती है और उनके विनियोग का एक भाग निर्माण की अवस्था में हो सकता है। अतः इनकी प्रत्याय दर (Rate of return) प्रभावी प्रयुक्त पूँजी (Effective capital employed) पर निकालनी चाहिए और इसमें निर्माण की अवस्था में चल रही पूँजी को शामिल नही करना चाहिए। दूसरे शब्दों में चालू फर्मों की लाभदायकता इनके निष्पादन की सूचक (Index of performance) होनी चाहिए।

सरकारी उद्यमों के सन्दर्भ में लाभदायकता शब्द का प्रयोग शुद्ध व्यापारिक दृष्टि से नहीं होना चाहिए। उन्हें अधिक प्रत्याय दर घोषित करने के लिए मूल्यहास (Depreciation) या अन्य अदायगियों में हेर फेर करने की इजाजत नहीं होती। इसके अतिरिक्त निजी क्षेत्र की तुलना में वे अपने श्रमिकों को मजदूरी एवं वेतन और अन्य सुविधाओं के रूप में कहीं अधिक प्रतिफल देते हैं। इनके निष्पादन का ठीक प्रकार अनुमान लगाने के लिए इनकी ऊँची सामाजिक प्रत्याय दर (Social rate of return) का भी समायोजन करना चाहिए। अतः सरकारी उद्यमों के सन्दर्भ में कुल जनित अतिरिक्त (Total generated surplus) की धारणा जिसमें घोषित लाभ प्रतिधृत लाभ (Retained profits) और मूल्यहास शामिल हैं अधिक उपयोगी है। इसका अर्थ नहीं कि लाभदायकता (Profitability) की सूचक नहीं पानना चाहिए बल्कि समस्या की एक उचित परिप्रेक्ष्य में देखना चाहिए।

चाहे लाभ अधिकतम करने (Profit maximization) या सरकारी उद्यमों के सन्दर्भ में अतिरिक्त उत्पन्न करना निष्पादन की एकमात्र कसौटी नहीं किन्तु इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि इसकी उपेक्षा करना भी एक भारी भूल होगी। यह ठीक ही कहा है कि लाभ अधिकतम करने को एक सकारात्मक गुण नहीं समझा जा सकता है परन्तु यह एक ऐसा चालुक है जिससे सरकारी उद्यमों को कुच्यवहार करने से रोका जा सकता है। अतः लाभ अधिकतम करने के सिद्धान्त का एक नकारात्मक गुण यह है कि इसके प्रभावधीन सरकारी उद्यमों को ससाधनों के अपव्यय को कम करने और इससे उत्पन्न होने वाली अकुशलता को दूर करने के लिए

मजबूर किया जा सकता है। इस दृष्टि से सरकारी उद्यमों द्वारा आर्थिक विकास के लिए अतिरिक्त उत्पन्न करने वाले तर्क में बहुत वजन मालूम होता है।

### सरकारी उद्यमों का निष्पादन

तालिका 8 से पता चलता है कि चौथी योजना के दौरान कुल विनियुक्त पूँजी पर प्रत्याय (Rate of return) 4.6 से 6.2 प्रतिशत रही। पाचवीं योजना के काल में प्रत्याय दर में स्पष्ट वृद्धि हुई और यह 7.5 से 9.4 प्रतिशत के बीच रही। 1978-79 में कोल इण्डिया लिमिटेड और इसके चार अनुषंगियों के निष्पादन में गिरावट आने के कारण सरकारी उद्यमों की

लाभदायकता (Profitability) पर दुष्प्रभाव पड़ा। इसके अतिरिक्त इस काल के दौरान खाने और सूती वस्त्र मिलों आदि के राष्ट्रीयकरण या इनके सरकारीकरण के कारण घाटे में काम करने वाली इकाइयों और इनके घाटे की मात्रा में भी वृद्धि हुई। जबकि 1968-69 में 32 इकाइयों का कुल घाटा 9.4 करोड़ रुपये था 1978-79 में इनकी संख्या 69 हो गयी और घाटे की मात्रा बढ़कर 517 रुपये हो गयी।

### सरकारी क्षेत्र के निष्पादन में नया मोड़

विनियुक्त पूँजी के अनुपात के रूप में सकल लाभ जो 1980-81 में 7.8 प्रतिशत था बढ़कर 1982-83 में 13.1

तालिका 8 सरकारी उद्यमों में वित्तीय निष्पादन की प्रवृत्ति  
(बीएम कॉम्पेरिसेज को छोड़कर चालू उद्यम)

करोड़ रुपये

वर्ष	इकाइयों की संख्या	विनियुक्त पूँजी	कर पूर्व कुल लाभ	कर पूर्व शुद्ध लाभ	कर परचात पूँजी शुद्ध लाभ पर प्रत्याय दर	कुल विनियुक्त पूँजी पर प्रत्याय दर	कुल विनियुक्त पूँजी पर शुद्ध प्रत्याय दर
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7) 4/3	(8)
1974-75	120	6,627	559	312	184	8.4	+2.8
1975-76	121	8,874	668	306	129	7.6	+1.5
1976-77	149	10,887	1,078	421	184	9.4	+1.7
1977-78	155	22,130	915	160	92	7.5	+0.8
1978-79	159	13,969	1,071	185	40	7.7	-0.3
1979-80	169	16,182	1,229	255	-47	7.6	-0.3
<b>छठी योजना</b>							
1980-81	168	18,207	1,418	19	203	7.8	1.1
1981-82	188	21,935	2,654	1,025	446	12.1	+2.0
1982-83	193	26,590	3,469	1,547	618	13.1	+2.3
1983-84	210	29,856	3,565	1,430	740	11.9	+0.8
1984-85	207	36,382	4,628	2,099	909	12.7	+2.5
<b>सातवीं योजना</b>							
1985-86	211	42,965	5,287	2,173	1,172	12.3	+2.8
1986-87	214	51,835	6,521	3,101	1,771	12.6	+3.4
1987-88	220	55,617	6,940	3,353	2,030	12.5	+3.6
1988-89	226	67,629	8,572	4,404	2,993	12.7	+4.4
1989-90	233	84,760	10,622	5,293	3,789	12.5	+4.5
1990-91	236	102,089	11,102	3,501	2,272	10.9	+2.3
1991-92	237	117,991	13,675	4,003	2,355	11.6	+2.0
1992-93	239	140,110	15,957	5,076	3,271	11.4	+2.3
1993-94	240	159,307	18,438	6,544	4,435	11.6	+2.8
1994-95	241	162,451	22,630	9,768	7,187	13.9	+4.4
1995-96	239	173,874	27,983	14,065	9,878	16.1	+5.6

नोट: कर पूर्व कुल लाभ (शुद्ध लाभ + ब्याज + अन्य किरी गये निगम कर)

कुल विनियुक्त पूँजी (अवकाश परिसम्पत्ति घटा मूल्यह्रास तथा चल पूँजी)

स्रोत: भारत सरकार, लोक उद्यम सर्वेक्षण, (1992-96)

प्रतिशत हो गया। इसके पश्चात् यह 12-13 प्रतिशत की अभिसीमा में ही रहा है। 1986-87 में विनियुक्त पूँजी पर सकल प्रत्याय-दर (Gross rate of return) 12.6 प्रतिशत थी। यह एक अभिनन्दनीय स्थिति है। 1989-90 में यह 12.6 प्रतिशत थी। परिस्थिति की समीक्षा करते हुए लोक उद्यम सर्वेक्षण (1989-90) में यह उल्लेख किया गया "परम रूप में (कर पश्चात्) शुद्ध लाभ जो 1988-89 में 2993 करोड़ रुपये था बढ़कर 1989-90 में 3789 करोड़ रुपये हो गया। विनियुक्त पूँजी पर शुद्ध लाभ के रूप में प्रत्याय दर बढ़कर 1989-90 में 4.5 प्रतिशत हो गयी जोकि दशक में सबसे ऊँची प्रत्याय दर थी। किन्तु गत वर्षों की भाँति पेट्रोलियम क्षेत्र के उद्यमों ने इस लाभ में सर्वाधिक योगदान दिया अर्थात् 1989-90 के दौरान 3782 करोड़ रुपये की कुल राशि में इनका भाग 2899 करोड़ रुपये था (कुल का 76.6%)। अतः 200 गैर-पेट्रोलियम उद्यमों ने कुल लाभ में केवल 883 करोड़ रुपये का योगदान दिया। भले ही यह 1988-89 के 431 करोड़ रुपये के कुल लाभ की तुलना में सुधार प्रतीत होता है किन्तु यदि इसे विनियोजित पूँजी पर शुद्ध लाभ के अनुपात के रूप में आका जाए तो गैर पेट्रोलियम क्षेत्र के लिए यह केवल 1.3 प्रतिशत था।" जाहिर है कि केन्द्र सरकार के गैर-पेट्रोलियम क्षेत्र में सुधार की काफी गुंजाइश है।

किन्तु 1989-90 की तुलना में 1990-91 के दौरान विनियुक्त पूँजी पर कुल लाभ 12.5 प्रतिशत से कम होकर 11.2 प्रतिशत हो गया। 239 उद्यमों का शुद्ध लाभ जो 1989-90 में 3789 करोड़ रुपये था कम होकर 1990-91 में 2368 करोड़ रुपये रह गया। शुद्ध प्रत्याय दर (Net rate of return) जो 1989-90 में 4.5 प्रतिशत थी कम होकर 1990-91 में 2.2 प्रतिशत हो गयी अर्थात् 1984-85 के पश्चात् यह सबसे नीची थी। पहले वर्षों की भाँति शुद्ध लाभ का अधिकतर भाग पेट्रोलियम क्षेत्र द्वारा जुटाया गया अर्थात् 2475 करोड़ रुपये की कुल राशि में 1779 करोड़ रुपये-अर्थात् कुल का 72 प्रतिशत। परन्तु चूँकि 1991-92 विदेशी मुद्रा संकट, संसाधन न्यूनता और औद्योगिक उत्पादन में सामान्य ढील का वर्ष था सार्वजनिक क्षेत्र पर भी समग्र आर्थिक विमन्दन (Economic deceleration) का प्रभाव हुआ। 1992-93 के दौरान सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में 3271 करोड़ रुपये का लाभ प्राप्त किया और इस प्रकार सकल प्रत्याय दर 11.4 प्रतिशत थी परन्तु शुद्ध प्रत्याय दर केवल 2.3 प्रतिशत थी। 1993-94 में इसमें मामूली वृद्धि हुई और सकल प्रत्याय दर 11.6 प्रतिशत हो गयी।

केन्द्र सरकार के उद्यमों के निष्पादन की इस उज्ज्वल तस्वीर के बारे में दो बातों का उल्लेख करना रचिकर होगा। प्रथम कुल लाभ का लगभग 70 प्रतिशत पेट्रोलियम उद्यमों से प्राप्त होता है भले ही किसी वर्ष थोड़ा कम या अधिक

रहा हो। इससे जाहिर होता है कि यदि इस ग्रुप को छोड़ दिया जाए तो सार्वजनिक क्षेत्र के अन्य उद्यमों का निष्पादन बहुत ही निराशाजनक प्रतीत होता है। दूसरे, सरकार ऊँचा लाभदायकता-अनुपात (Profitability ratio) प्राप्त करने के लिए या लागत कम करने कुशलता उन्नत करने या क्षमता-उपयोग बढ़ाने के उपायों को अपेक्षा उन वस्तुओं की प्रशासित कीमते (Administered prices) बढ़ा देती है जो सरकारी क्षेत्र में उत्पन्न की जाती हैं। सरकारी उद्यमों की अकुशलताओं पर परदा डालने के लिए प्रशासित कीमतों का प्रयोग एक अस्वस्थ प्रवृत्ति है विशेषकर इसलिए भी इसके कुछ सामाजिक गुणार्थ हैं—एक तो इससे जनता पर अधिक बोझ पड़ता है और दूसरे सरकारी अफसरों को परिस्थितियों से बचने का आसान रास्ता मिल जाता है।

किन्तु यदि विनियुक्त पूँजी पर कर पश्चात् लाभ का परिकलन किया जाए, तो यह चित्र निराशाजनक प्रतीत होने लगता है 1977-78 से 1980-81 के चार वर्षों की अवधि में सचयी शुद्ध घाटा 388 करोड़ रुपये था। 1980-81 में विशेष रूप में परिस्थिति खराब थी जबकि शुद्ध घाटा 203 करोड़ रुपये हुआ। 1981-82 में परिस्थिति ने करवट ली और 590 करोड़ रुपये का आयकर अदा करने के बाद 446 करोड़ रुपये का कर-पश्चात् शुद्ध लाभ प्राप्त हुआ। 1984-85 के पश्चात् स्थिति उन्नत होती गयी और कर पश्चात् शुद्ध लाभ 909 करोड़ रुपये हुआ। 1987-88 और 1988-89 में स्थिति में और सुधार हुआ है और कर पश्चात् लाभ बढ़कर क्रमशः 2030 करोड़ रुपये और 2993 करोड़ रुपये हो गया। कुल विनियुक्त पूँजी पर प्रतिशत के रूप में कर-पश्चात् शुद्ध लाभ जो 1985-86 में 0.8 प्रतिशत था बढ़कर 1987-88 में 3.6 प्रतिशत और 1989-90 में 4.5 प्रतिशत हो गया। यह एक अभिनन्दनीय स्थिति थी परन्तु 1990-91 से 1993-94 के दौरान इसमें गिरावट आई है। परन्तु 1995-96 में इसमें सुधार हुआ और शुद्ध लाभ की दर 5.6 प्रतिशत के शाखर पर पहुँच गयी।

### सरकारी उद्यमों में कर्मचारी कल्याण

सरकारी क्षेत्र का मुख्य लाभ काम करने वाले कर्मचारियों को हुआ जिनके वेतन, मकानों, चिकित्सा एवं शिक्षा सम्बन्धी तालिका 9 सरकारी उद्यमों में वेतन की प्रवृत्ति

	1986-87	1995-96
सरकारी क्षेत्र के कर्मचारियों का औसत वेतन		
(मास्य कीमतों में रुपये प्रति वर्ष)	28 820	1 05 879
औद्योगिक प्रयोगों का उपयोगकर्ता कोष		
सूचकांक (1982 = 100)	137	137
औसत वार्षिक वेतन (1982 की कीमतों में आधार मानते हुए)	28 820	43 043
वेतन में वृद्धि का सूचकांक	100	149

सुविधाओं में लगातार उन्नति हुई। तालिका 9 से साफ जाहिर होता है कि सरकारी क्षेत्र के कर्मचारियों की वास्तविक मजदूरी जो 1996-97 में 28,820 रुपये थी (1982 की कीमतों में) बढ़कर 1995-96 में 43,043 रुपये हो गई। वास्तविक मजदूरी में वार्षिक वृद्धि दर 4.5 प्रतिशत बैठती है। इससे श्रम वर्ग के मजदूरी स्तर की उन्नति के रूप में प्राप्त सामाजिक लाभ का संकेत मिलता है। 1995-96 में मकानों, शिक्षा एवं स्वास्थ्य सम्बन्धी कल्याणकारी क्रियाओं पर 2,645 करोड़ खर्च किए गए।

31 मार्च 1996 को सरकारी क्षेत्र द्वारा श्रमिकों के लिए गृह निर्माण पर 6613 करोड़ रुपये खर्च किए गए और इस प्रकार 9.11 लाख मकान श्रमिकों के लिए बनाए गए। दूसरे शब्दों में 44 प्रतिशत श्रमिकों के लिए मकानों की व्यवस्था की गयी। इस दृष्टि से सरकारी क्षेत्र श्रमिकों के लिए सुविधाएँ उपलब्ध कराने में मार्गदर्शक का कार्य करता है। इस प्रवर्ति को मजबूत बनाना होगा।

सरकारी क्षेत्र का चित्र उज्ज्वल होता जा रहा है। यदि सरकारी क्षेत्र को निजी क्षेत्र के बीमार कारखानों (Sick mills) विशेषकर सूता वस्त्र मिलों के लिए अनायास्य का कार्य न करना पड़ता तो इसका निष्पादन और भी अच्छा होता। इन बीमार कारखानों का पुनः स्थापित करने का दायित्व अपने ऊपर लेकर इसने 16 लाख कर्मचारियों को बेरोजगारी के भयकर भूत से छुड़ाया है। इस सामाजिक दायित्व के कारण लाभ की भाँसा में तो निश्चित रूप में कमी होगी। इस कारण यह बात साफ हो जाती है कि सरकारी क्षेत्र की कुशलता को नापने के लिए लाभदायकता की अकेली कसौटी को आधार मानना उचित नहीं।

## 5 सरकारी उद्यमों की कमजोरियाँ

यह कहना अनुचित होगा कि सरकारी उद्यमों में सभी फाय भली प्रकार चल रहे हैं। सरकारी उद्यमों की क्षमता और कार्यप्रणति को सुधारने की काफी गुंजाइश है मुख्य बातें जिनकी ओर ध्यान दिया जाना चाहिए निम्नलिखित हैं।

1. बढ़ती हुई हानियाँ—सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के निष्पादन की समीक्षा से पता चलता है कि या तो इनमें लाभ की मात्रा बहुत ही कम है या वे घाटे में ही चल रहे हैं। परिणामतः घाटे हर वर्ष बढ़ते ही जा रहे हैं। सार्वजनिक क्षेत्र के मुख्य वर्गों से प्राप्त होने वाले लाभ/घाटे का सारांश तालिका 10 में दिया गया है।

सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के लाभ/घाटे सम्बन्धी आंकड़ों से पता चलता है कि भारी घाट वाले उद्यमों में राज्यीय बिजली बोर्ड और सिवार्ड परियोजनाएँ हैं। यह बात आम विरवास के विरुद्ध है कि केन्द्र सरकार के आधीन कार्य करने

वाले उद्यम ही घाटे में चल रहे हैं। चस्तुस्थिति यह है कि राज्यीय सरकारों के आधीन उद्यम साल दर साल घाटे में चल रहे हैं। इस परिस्थिति का वर्णन श्री नरोत्तम शाह ने इस प्रकार किया है 'केन्द्र सरकार के उद्यमों के घाटे की अभ्यन्तर पर अधिकतम निन्द्य हुई है। किन्तु इस बात का ध्यान नहीं रखा जाता कि इस सम्बन्ध में सबसे बड़े अपराधी राज्यीय सरकारों में हैं। इनमें राज्यीय बिजली बोर्ड सिवार्ड परियोजनाएँ, सड़क परिवहन निगम और अन्य राज्यीय सरकारों के स्वामित्ववादी उद्यम हैं जिनका घाटे के बारे में अत्यन्त निन्दनीय रिकार्ड है।

जहाँ तक केन्द्र सरकार के उद्यमों का सम्बन्ध है इन्होंने 1980-81 में 203 करोड़ रुपये के घाटे के विरुद्ध 1994-95 में 7217 करोड़ रुपये का लाभ कमाया। इससे समग्र रूप में उन्नति का संकेत मिलता है। परन्तु कुल लाभ का 38 प्रतिशत पेट्रोलिएम कम्पनियों द्वारा केवल तेल का कीमती वृद्धि करके कमाया गया। इसलिए सरकार को घाटा उठाने वाले उद्यमों का एक एक करके अध्ययन करना चाहिए और उनका उपचार ढूँढना चाहिए। चाहे 1987-88 में रेलवे ने 84 करोड़ रुपये का अतिरिक्त प्राप्त किया डाक एवं टेलीसंचार विभाग ने 263 करोड़ रुपये का अतिरिक्त दिखाया। 1995-96 में परिस्थिति में सुधार हुआ है और रेलवे ने 2,318 करोड़ रुपये का अतिरिक्त कमाया है।

राज्यों में लगातार घाटे दिखाने वाले में मियाड़ एवं बहुउद्देशीय परियोजनाओं में हानि को मात्रा और बढ़कर 1989-90 में 1917 करोड़ रुपये हो गया बिजली बोर्डों की 4104 करोड़ रुपये और राज्य सड़क परिवहन की 359 करोड़ रुपये। राज्यीय सरकारों के उद्यमों का समग्र घाटा जो 1987-88 में 2,493 करोड़ रुपये था बढ़कर 1989-90 में 6,174 करोड़ रुपये हो गया। इसके विरुद्ध केन्द्रिय सरकार के उद्यमों (विभागीय एवं गैर विभागीय) का अतिरिक्त जो 1984-85 में 2,299 करोड़ रुपये था, बढ़कर 1989-90 में 4,717 करोड़ रुपये हो गया। यह परिस्थिति बहुत अच्छी नहीं है और इस कारण देशभर में सार्वजनिक क्षेत्र के निष्पादन की समाप्ति होनी चाहिए।

2 स्थिति निश्चयन को प्रभावित करने वाले प्रचल कारण—बहुत सी परिस्थितियों में यह स्वीकार किया गया है कि राजनीतिक कारणतत्त्व परियोजनाओं के स्थिति निश्चयन को प्रभावित करते हैं। सरकारी दल के शक्तिशाली मात्रा का वह किसी राज्य में किसी परियोजना के भावी स्थिति निश्चयन (Location) की घोषणा कर देते हैं और इस बात का परवाह नहीं करते कि लाभ की दृष्टि से क्या यह स्थान व्यवहार्य है इस कारण पूर्वी समाधानों का भारी अपभ्रंश होता है। इस अविवेकशील राजनीतिक दृष्टि का प्रचार उदाहरण केन्द्र

सरकार का यह निर्णय है जिसके आधीन एम आई जी एयरक्राफ्ट को दो भागो मे दो राज्यों मे स्थापित करने का निर्णय किया गया। ये दो स्थान नासिक और कोलपुट एक-दूसरे से 900 किलोमीटर दूर हैं। इसका मुख्य उद्देश्य दो राज्यों मे दो शक्तिशाली राजनीतियों को तुष्ट करना था।

**3 इन परियोजनाओं की पूर्ति में अधिक समय लगना**—इन परियोजनाओं की पूर्ति पर आर्थिक अनुमान की अपेक्षा अधिक समय लगा। कुछ परियोजनाओं को पूर्ण रूप मे उत्पादन आरम्भ करने मे दस वर्ष या इससे भी अधिक समय लग गया। यह बात केन्द्र सरकार द्वारा चालू किए गए बहुत से उद्यमो पर लागू होती है। परिणाम अवधि (Gestation Period) मे इस विलम्ब के अनेक प्रतिकूल परिणाम व्यक्त हुए हैं। प्रथम इसके परिणामस्वरूप निर्माण की लागत अधिक हो गई है। द्वितीय इन उद्यमो की कार्यान्वयिता मे विलम्ब के कारण इनसे प्राप्त होने वाले प्रत्याशित लाभ समय पर प्राप्त न हो सके। अन्तिम इन परियोजनाओं पर प्राप्त प्रत्याय (Return) उस प्रत्याशित स्तर पर पहुच न सकी जिसकी स्वीकृति के समय आशा की जाती थी।

सरकारी क्षेत्र के बहुत से प्रोजेक्ट ऐसे समय स्थापित किए गए जब इन परियोजनाओं का परिकल्पन आयोजन एवं कार्यान्वयन करने की हमारी तकनीकी योग्यता अपर्याप्त थी। इनमे कुछ उद्योग पहली बार कायम किए गए। जब ये प्रोजेक्ट चालू किए गए, जो उस समय इन उद्योगो मे न ही प्रशिक्षित मानवशक्ति (Trained manpower) उपलब्ध थी और न ही आवश्यक तकनीकी जानकारी।

#### 4 अधिपूँजीयन (Over-capitalisation)—सरकारी

उद्यमो पर यह आरोप लगाया जाता है कि उनमे अधिपूँजीयन विद्यमान है। दूसरे शब्दो में बहुत सी परियोजनाओं में अदा प्रय अनुपात (Input output ratio) प्रतिकूल है। स्टूडी टीम ने बहुत सी सरकारी फर्मों हैवी इन्जीनियरिंग कार्पोरेशन, हिन्दुस्तान एरोनॉटिक्स फार्मिलाइजर कार्पोरेशन (ट्राम्पे प्रोजेक्ट) आदि मे अधिपूँजीयन की ओर सकेत किया। स्टूडी टीम के अनुसार अधिपूँजीयन के मुख्य कारण हैं अपर्याप्त आयोजन विनिर्माण के दौरान विलम्ब और अनावश्यक व्यय को कम न करना अतिरिक्त मशीनी क्षमता वाध्य विदेशी सहायता के कारण अप्रतियोगिता के आधार पर आयोजित सामान खरीदना परियोजनाओं का अलाभकर स्थिति निश्चयन (Location) उदार ढंग से मकान तथा अन्य सुविधाओं को उपलब्ध कराना आदि।

**5 आवश्यकता से अधिक मानव-शक्ति का प्रयोग**—सरकारी उद्यमों मे मानव शक्ति का प्रयोग वास्तविक आवश्यकता से अधिक मात्रा मे किया जाता है। मानव-शक्ति आयोजन घटिया किसम का है और श्रमिकों की शिक्षा एवं प्रशिक्षण के ढंग पुराने हैं। एक तो वेतन तथा मजदूरी के असन्तोषजनक होने के कारण और दूसरे श्रमिकों को प्रोत्साहन उपलब्ध न होने के परिणामस्वरूप बहुत से कर्मचारी सरकारी उद्यमो को छोड़कर निजी उद्यमो मे नौकरिया स्वीकार कर लेते हैं। अतः यह सुझाव दिया गया कि सरकारी उद्यमों में उच्च पदों पर नियुक्ति का अधिकार इसमे काम करने वाले कर्मचारियों का होना चाहिए। इसके अतिरिक्त श्रमिकों की व्यावसायिक एवं तकनीकी शिक्षा का प्रबन्ध होना चाहिए ताकि इन्हे प्रबन्ध कार्य मे स्थान दिया जा सके।

तालिका 10 भारत मे सार्वजनिक क्षेत्र के मुख्य अंगों में लाभ/घाटा

करोड़ रुपये

	लाभ (+) घाटा (—)					
	1987-88	1988-89	1989-90			
<b>केन्द्र सरकार</b>						
1 केन्द्रीय गैर विभागीय उद्यम	+	2060	+	2994	+	3789
2 रेलवे	+	84	+	28	+	140
3 डाक तार एवं संचार	+	263	+	684	+	788
<b>राष्ट्रीय सरकारें</b>						
4 विभागीय उद्यम	+	396	+	347	+	241
5 फिर्चाई एवं बहुउद्देशीय परियोजनाएं		1345		1841		1917
6 पावर प्रोजेक्ट		116		84		35
7 राष्ट्रीय बिजली बोर्ड		2264		2705		4104
8 राष्ट्रीय सड़क परिवहन		164		251		359
(क) उपयोग (4 से 8)		2493		4534		6174
(ख) उपयोग (1 से 3)	+	2407	+	3706	+	4717

2. कीमत नीति—पिछले कुछ वर्षों से सरकार सार्वजनिक उद्यमों द्वारा उत्पन्न की जाने वाली वस्तुओं और सेवाओं की कीमतों को बढ़ाती जा रही है। सरकार का उद्देश्य इस सम्बन्ध में एकाधिकारी स्थिति का प्रयोग कर अधिक लाभ कमाना है। आलोचकों का मत है कि सरकार कुशलता एवं उत्पादितता को बढ़ाकर लागत को कम करने के उपाय का प्रयोग न करके प्रशासित कीमतों को बढ़ाने का सरल मार्ग अपना रही है। अतः यह जनता पर एक प्रकार का अत्यन्त कष्टकराण है। सरकार के लिए अधिक उचित यह होगा कि तकनासाजीय उन्नति द्वारा उत्पादन लागत को कम करके कुछ हद तक आदानों की लागत वृद्धि को समो ले और प्रशासित कीमतों (Administered Prices) को बढ़ाने के उपाय का कम प्रयोग करे क्योंकि इससे जनकल्याण पर दुष्प्रभाव पड़ता है।

7 सरकारी क्षेत्र के उद्यमों में श्रम अनुशासनहीनता—इसकी दोषपूर्ण प्रगति के लिए उत्तरदायी है। श्रमिकों में अनुशासनहीनता और श्रम प्रबन्ध सम्बन्ध (Labour management relations) अच्छे न होने के कारण बहुत बड़े बड़े सरकारी उद्यमों में पर्यवेक्षण (Supervision) और प्रशिक्षण भी बहुत कठिन है। सरकार को औद्योगिक सम्बन्ध उन्नत करने के लिए दृढ़ प्रयास करना होगा।

8 सामर्थ्य उपयोग (Capacity utilisation)—1995-96 के दौरान लगभग 22 प्रतिशत सरकारी उद्यम सामर्थ्य उपयोग की दृष्टि से 50 से 75 प्रतिशत की सीमा के बीच कार्य करते थे और 22 प्रतिशत 50 प्रतिशत से भी नीचे स्तर पर कार्य कर रहे थे। यह एक अनुकूल परिस्थिति नहीं है। अतः यह आवश्यक है कि निम्न सामर्थ्य उपयोग के कारण बूढ़े जाएँ और इस परिस्थिति को उचित उपायों द्वारा ठीक किया जाए। इस सम्बन्ध में सरकारी क्षेत्र के उद्यमों पर यह दोष लगाया जाता है कि वे ससाधनों का अपव्यय करते हैं। यह कहा जाता है कि वे दुर्लभ एवं न्यून कच्चे मालों का व्यर्थ करते हैं क्योंकि इनके प्रयोग के आधार निश्चित नहीं हैं। इसके अतिरिक्त, बहुत से सरकारी क्षेत्र के उद्यमों में भारी माल तालिकाएँ (Inventories) पड़ी जाती हैं जिनके कारण इनकी लागत अधिक बढ़ जाती है और लाभ की मात्रा कम हो जाती है।

9 दोषपूर्ण नियंत्रण—प्रायः यह कहा जाता है कि बहुत से सरकारी क्षेत्र के उद्यमों के घटिया निष्पादन का कारण इन पर लगाए गए वित्तीय एवं अन्य नियंत्रण हैं। आज स्थिति यह है कि इन पर वित्त मंत्रालय और प्रत्येक उद्यम से सम्बन्ध भरी और लोकसभा का नियंत्रण होता है। वित्त मंत्रालय इन पर अत्यधिक वित्तीय नियंत्रण द्वारा इनके सरकारी बिभागों की भाँति काम करने के लिए भजबूर करता है।

आडिटर जनरल के अकेक्षण के कारण इन उद्यमों में पहल की धावना समाप्त हो जाती है।

10 अकुशल प्रबन्ध—व्यापार एवं उद्योग की कुशलता के लिए यह आवश्यक है कि व्यापार सम्बन्धी निर्णय शीघ्र लिए जायें। इसके लिए सरकारी उद्यमों के कार्यकलापों में भारी मात्रा में स्वायत्तता एवं लोचशीलता होनी आवश्यक है। उद्यम के भीतर अधिकार सौंपने (Delegation) और काम में लोचशीलता की बहुत भारी जरूरत है। इस प्रकार उच्च प्रबन्ध से निम्न स्तर के प्रबन्ध को अधिकार सौंपना कार्यकुशलता बढ़ाने की दूसरी अनिवार्य रास्ता है। प्रत्येक अफसर को यह पता होना चाहिए कि उसे क्या करना है और उससे किस परिणाम की प्रत्याशा की जा सकती है अन्तिम सरकारी उद्यमों की कार्यात्मक सफलता इस बात पर निर्भर करती है कि उनमें उच्च पदों पर कितने अनुभवी व्यक्ति लगे हुए हैं। व्यंग रूप में सरकारी उद्यमों को "नौकरशाही की रियासतों" (Colonies for bureaucrats) की सलाह दी जाती है। आर्थिक अवस्था में वित्त मंत्रालय के अफसरों ने जो इन परियोजनाओं के लिए धनराशि उपलब्ध कराते थे प्रबन्ध का अधिकार भी अपने हाथ ही ले लिया। इस प्रकार उन्होंने इस व्यवस्था में "नौकरशाही रक्त" डाल दिया। इस प्रकार सरकारी अफसरों को अध्यक्ष प्रबन्ध निदेशक और प्रबन्धक नियुक्त करने की रीति चल पड़ी। इनमें से बहुत से ऐसे हैं जो औद्योगिक उद्यमों की चलाने की योग्यता नहीं रखते। एक और गलत प्रथा यह रही है कि ऐसे राजनीतिज्ञ (विशेषकर जो चुनाव में हार गए हों) सरकारी उद्यमों के प्रबन्ध के लिए नियुक्त किए जाएँ। सरकार ने इस बात को स्वीकार करते हुए अब इन उद्यमों में व्यावसायिक प्रबन्ध (Professionalised management) का प्रयोग करना प्रारंभ का दिया है।

11 अधिक पूँजीगहन विनियोग के कारण रोजगार का कम विस्तार—चूँकि अधिकतर सरकारी उद्यम मूल एवं भारी उद्योगों में विनियोग कर रहे थे इस कारण इनकी पूँजी गहनता (Capital intensity) बहुत अधिक थी।

नयी प्रौद्योगिकताओं के सन्दर्भ में जो रोजगार जनन (Employment generation) और लघु उद्यमों को प्रोत्साहन पर बल देती है इस बात की जरूरत है कि वर्तमान उद्यमों में ऐसे क्षेत्र बूढ़े जाएँ जो कम पूँजी विनियोग द्वारा उत्पादन की मात्रा एवं गुणवत्ता का परित्याग किए बिना रोजगार का विस्तार कर सकते हों। दूसरे, सरकारी उद्यम अपनी कुछ क्रियाएँ सहायक उद्यमों (Ancillaries) और लघु स्तर की इकाइयों की सोप सकते हैं। विकास की पहली अवस्था के दौरान हमारा बल इस बात पर रहा है कि उन्नत देशों के साथ सहयोग करके आधुनिक तकनीकी को देश में बढाया दिया

जाए परन्तु इसके परिणामस्वरूप उत्पादन क्रिया में मानवशक्ति के प्रयोग (Manpower utilisation) का स्तर नीचा रहा है। आवश्यकता इस बात की है कि अब हम इस मार्ग का परित्याग करें और ऐसी साज-सज्जा, तकनीकें एवं सामग्री का प्रयोग करें जिससे मानव शक्ति को उज्ज्वल करने में सहायता मिले। ऐसा करना जरूरी है यदि सरकार सार्वजनिक क्षेत्र और छोटे पैमाने का इकाइयों में समन्वय करने का प्रयास करना चाहती है। इस दिशा में उठाये गये कदम और सबल बनाने चाहिए।

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि फेडरेशन आफ इण्डियन चैंबर ऑफ कामर्स, फोरम ऑफ फ्रा एन्टरप्राइज तथा अन्य ऐसी संस्थाओं द्वारा सरकारी क्षेत्र का बहुत काला चित्र प्रस्तुत किया जाता है। साथ ही यह बात भी ठीक है कि सरकारी क्षेत्र के उद्यम उचित ढंग से कार्य नहीं करते रहे हैं। दोनों क्षेत्रों में कुशलता को उन्नत करने के लिए निजी तथा सार्वजनिक क्षेत्र में प्रतियोगिता की प्रोत्साहन प्रक्रिया का प्रयोग किया जाना चाहिए।

## 6. सार्वजनिक क्षेत्र की नीति के भावी

### दिशा-निर्देश

सार्वजनिक क्षेत्र का विस्तार का आधार 1956 का आधुनिक नीति प्रस्ताव था। इस प्रस्ताव में सार्वजनिक क्षेत्र को एक महत्वपूर्ण स्थान दिया गया। परिणामतः सार्वजनिक क्षेत्र का मुख्य कार्य भारी तथा मूल उद्योगों और अथ सार्वजनिक (Infrastructure) का विकास करना था। इसमें सन्देह नहीं कि सार्वजनिक क्षेत्र ने अथव्यवस्था का औद्योगिक आधार प्रदान किया है जिसके परिणामस्वरूप निजी क्षेत्र अन्य क्षेत्रों में विनियोग कर पाया है क्योंकि इसे सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा अथ सरचना, सम्बन्ध सुविधाएँ उपलब्ध कराया गया। परन्तु ताकि उद्यम सर्वश्रेष्ठ (1992-93) में उल्लेख किया गया "किन्तु आरम्भ में भले ही सार्वजनिक-क्षेत्र-विनियोग क्रान्तिक आधार-सरचना तक कन्दित रहा, पर बाद में यह अथव्यवस्था के अन्य क्षेत्रों में भाँटने लगे फिर भी गैर-अथ सरचना और गैर-केंद्रित (Non-core) क्षेत्र भी शामिल थे। इसके परिणामस्वरूप सार्वजनिक क्षेत्र के समग्र निष्पादन पर दुष्प्रभाव पड़ा जिसकी अभिव्यक्ति निम्न दो नकारात्मक प्रत्यायन दर के रूप में हुई।"

इस निष्पादन को उन्नत करने के लिए भारत सरकार ने जुलाई 1991 को नया आधुनिक नीति का घोषणा का निम्न सार्वजनिक क्षेत्र के सम्बन्ध में निम्नलिखित नियम लिए गए —

(i) सार्वजनिक क्षेत्र के अधिन उद्यमों का समन्वय का

जाएगी ताकि सार्वजनिक क्षेत्र को अथ सरचना (Infrastructure), हाईटेक (Hightech) और सामरिक महत्त्व के उद्यमों तक सीमित रखा जा सके। भले ही सार्वजनिक क्षेत्र के लिए कुछ क्षेत्र सशक्त रखे जाए किन्तु कई अन्य क्षेत्र जो अभी तक सार्वजनिक क्षेत्र के लिए रिजर्व थे निजी क्षेत्र के लिए चयनात्मक रूप में खोल दिए जाएंगे। इस प्रकार, सार्वजनिक क्षेत्र को भी ऐसे क्षेत्रों में प्रवेश करने की स्वीकृति दी जाएगी, जो इसके लिए सशक्त नहीं थे।

(ii) ऐसे सार्वजनिक उद्यम जो जीर्ण रूप में बीमार हैं और जिनके सक्षम बनने को कोई संभावना नहीं, उन्हें पुनर्स्थापन/पुन स्थापना के लिए औद्योगिक एवं वित्तीय निर्माण बोर्ड (Board of Industrial and Financial Reconstruction) को सौंप दिया जाएगा। श्रमिकों के हितों की रक्षा के लिए सामाजिक सुरक्षा प्रक्रिया (Social security mechanism) कायम की जाएगी ताकि विस्थापित श्रमिकों को राहत पहुंचाई जा सके।

(iii) सहायन गतिमान करने एवं सार्वजनिक सहयोग को बढ़ावा देने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र में सरकारी हिस्सा-पूजी के एक भाग को पारस्परिक निधियों (Mutual funds), वित्तीय संस्थानों और सामान्य जनता को बेचा जाएगा।

(iv) सार्वजनिक क्षेत्र की कम्पनियों के बोर्डों को अधिक व्यावसायिक (Professional) बनाया जाएगा और उन्हें अधिकार दिए जाएंगे।

(v) सार्वजनिक क्षेत्र के निष्पादन को उन्नत करने के लिए बोध-ज्ञापन (Memorandum of Understanding) की पद्धति द्वारा प्रबन्धकों को अधिक स्वायत्तता दी जाएगी और उन्हें अधिक उत्तरदायी भी बनाया जाएगा।

1991 की नीति की घोषणा के परन्तु सरकार ने अक्टूबर 1993 तक 46 सार्वजनिक उद्यमों को बी आई एफ आर (BIFR) के निर्देश के लिए सौंप दिया। सरकार महत्वपूर्ण एवं सामरिक क्षेत्रों को निजी क्षेत्र के विनियोग के लिए खोल रही है। सहायन शक्ति क्षेत्र को विदेशी कम्पनियों के लिए खोल दिया गया है। इसी प्रकार, सरकार ने टेला संचार क्षेत्र में बहुराष्ट्रीय निगमों को आमंत्रित करने का निगम लिया है। सरकार बैंकों तथा बीमा कम्पनियों के निजीकरण के बारे में भी सोच रहा है परन्तु मजदूर सचो के बड़े विरोध के कारण सरकार अस्थायी रूप से पीछे हट गयी है पर यह रिजर्व क्षेत्रों को निजी क्षेत्र-देशों या विदेशी-को खोलने का नीति को फिर लागू करने का प्रयास करेगा।

अतिरिक्त श्रमिकों का भार कम करने के लिए स्वीच्छिक सेवा-निवृत्ति योजना

दुम्ने, सरकार सार्वजनिक क्षेत्र में अतिरिक्त श्रमिकों के



भार को कम करने का भी प्रयास करती रही है। आरभ में तो यह निकासी-नीति (Exit Policy) के विचार को लागू करना चाहती थी परन्तु मजदूर सघों के कठे विरोध के कारण इस विचार का परित्याग कर दिया। इसको अपेक्षा सरकार ने स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति योजना (Voluntary Retirement Scheme) अपनायी और इसमें सफल हो गयी है। इसके परिणामस्वरूप, केन्द्रीय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में काम करने वाले कर्मचारियों की संख्या जो 1990-91 में 22.19 लाख थी घटा कर 1994-95 में 20.41 लाख कर दी गयी है। स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति योजना के आधारे 1993-94 और 1995-96 के दौरान 1011 करोड़ रुपये राष्ट्रीय नवीकरण निधि (National Renewal Fund) में उपलब्ध करवाए गए जिससे 87,800 श्रमिकों को इस अवधि के दौरान सहायता उपलब्ध करायी गयी।

### सार्वजनिक क्षेत्र की हिस्सा-पूजी का अविनियोग

तीसरे, सरकार ने सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की हिस्सा-पूजी (Equity) के अविनियोग (Disinvestment) का प्रोग्राम बनाया है। 1991 में अपने बजट भाषण में वित्त मंत्री ने उल्लेख किया ससाधन गतिमान करने और सार्वजनिक सहयोग को बढ़ावा देने के लिए और इन्हे अधिक दायित्वपूर्ण बनाने के लिए, सरकार चुने हुए उद्यमों की 20% तक हिस्सा पूजी पारस्परिक निधियों, वित्तीय/विनियोग संस्थानों, श्रमिकों तथा आम जनता को बेचेगी। इस निष्पत्ति को लागू करने के लिए सरकार ने 1991-92 और 1992-93 में 31 ऐसे सरकारी उद्यमों जिनका निष्पादन रिकार्ड अच्छा था बेचकर क्रमशः 3,038 करोड़ रुपये और 1,912 करोड़ रुपये प्राप्त किए।

चाहे माघ 1993 तक ने सावजनिक क्षेत्र के उद्यमों की हिस्सा पूजी बेचकर 4,950 करोड़ रुपये प्राप्त किए किन्तु लेखा समिति (Public Accounts Committee) ने वित्त मंत्री डा. मनमोहन सिंह और तब कार्य कर रहे उद्योग सचिव सुरेश कुमार को सरकारी उद्यमों की हिस्सा पूजी के विक्रय में अनिवेश प्रक्रिया में थोड़ी कांभत प्राप्त करने के लिए जिम्मेदार ठहराया है। समिति के विचार में 1991-92 के दौरान हिस्सा-पूजी के विक्रय में 3,000 करोड़ रुपये की अल्प-प्राप्ति (Under realization) की गयी। लोक लेखा समिति ने सकेत किया कि इस सारे कार्य को इस ढंग से कार्यान्वित किया गया कि इसमें पारदर्शिता नहीं थी।

ऐसा प्रतीत होता है कि अपने बजट-घाटे को कम करने को प्रबल इच्छा के कारण वित्त मन्त्रालय ने अनिवेश कार्यक्रम में अनुचित तेज दिखताया। इसी कारण कुछ आलोचकों ने अनिवेश प्रोग्राम (Disinvestment Programme) को धातपूर्व

निजीकरण (Deficit privatization) की सज़ा दी है।

लोक लेखा समिति की इस तीखी आलोचना के परिणामस्वरूप सरकार ने खुली नीलामी (Open bidding) का फैसला किया है और जैसा कि उपलब्ध सूचनाओं से पता चलता है कि चार साल पूर्व इन्होंने हिस्सों से उपलब्ध कीमत प्राप्ति की तुलना में अब कहीं अधिक कीमत प्राप्त की गयी है। इन कम्पनियों में शामिल हैं महानगर टेलीफोन निगम लि., भारत हेवी इलेक्ट्रोकेल्स लि., नेशनल एल्यूमीनियम कम्पनी लि., हिन्दुस्तान पेट्रोलियम कॉर्पोरेशन लि. यदि यह प्रक्रिया पारदर्शी रूप में चलती रहें तो अविनियोग (Disinvestment) से कीमत प्राप्ति में महत्वपूर्ण वृद्धि होने की संभावना है।

आर्थिक समीक्षा (1996-97) में उपलब्ध बताया गया सूचना के आधार पर 12,455 करोड़ रुपये का अनिवेश 1996-97 तक किया जा चुका है जिसके लिए सरकारी क्षेत्र के वित्तीय संस्थानों पारस्परिक निधियों और आम जनता ने राशि उपलब्ध करायी। अनिवेश (Disinvestment) द्वारा 1991-92 में 3,038 करोड़ रुपये, 1992-93 में 1,961 करोड़ रुपये 1993-94 में केवल 48 करोड़ रुपये का अनिवेश किया गया। किन्तु 1994-95 में 5,607 करोड़ रुपये का अनिवेश किया गया परन्तु 1995-96 में इसमें गिरावट आयी और अनिवेश की मात्रा केवल 1,397 करोड़ रुपये हो गयी। 1996-97 में केवल 500 करोड़ रुपये के अनिवेश का अनुमान है।

### बोध-ज्ञापन (Memorandum of Understanding)

सरकार ने लोक उद्यम नाति समीक्षा समिति (Committee to Review the Policy for the Public Enterprises) अर्थात् अग्रुन सेनगुप्त समिति (1980) की सिफारिश के आधार पर बहुत से सार्वजनिक लोक उद्यमों के साथ बोध ज्ञापन के रूप में समझौते कर लिए हैं। बोध ज्ञापन का मुख्य उद्देश्य स्वायत्तता और उत्तरदायित्व में सन्तुलन स्थापित करना है। उन लोक उद्यमों को छोड़ जो निर्देश के लिए औद्योगिक एवं वित्तीय निमाण बोर्ड को संपि गए, नवा औद्योगिक नीति (1991) के आधार पर सभी सावजनिक क्षेत्र के उद्यमों के साथ बोध ज्ञापन किए गए। बोध ज्ञापन नाति का मुख्य उद्देश्य "निष्पन्न की मात्रा" को कम करना और "उत्तरदायित्व का गुणवत्ता" को बढ़ाना है। जहाँ प्रत्येक लोक उद्यम के उद्देश्यों की स्पष्ट रूप में परिभाषा करनी चाहिए, वहाँ यह अत्यन्त आवश्यक है कि इन उद्देश्यों का प्राप्ति के लिए प्रत्येक लोक उद्यम को कार्यात्मक स्वायत्तता (Operational autonomy) दी जाए। बोध-ज्ञापन का वास्तविक उद्देश्य 'लोक उद्यमों का व्यवस्था' निष्पन्न द्वारा प्रबन्ध' का

अपेक्षा 'उद्देश्यो द्वारा प्रबन्ध' (Management by objectives) के आधार पर करना है।

इसमें सन्देह नहीं कि सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम केवल एक उद्देश्य के लिए कार्य नहीं कर सकते। साथ ही यह भी अनुचित होगा कि उनके निष्पादन की समीक्षा के लिए लाभ की कसौटी की अपेक्षा की जाए। इसमें सन्देह नहीं कि बहुत से उद्देश्यो के कारण विशेषकर ऐसी परिस्थिति में जब कि इन उद्देश्यो में अन्तर्विरोध हो लाभ की दर नीची हो रहेगी। इसमें सन्तुलन प्राप्त करने के लिए यह बेहतर होगा कि लाभ-उद्देश्य को अधिक महत्व प्रदान किया जाए। सार्वजनिक उद्यमों के उद्देश्यो की पुनः परिभाषा करनी चाहिए, विभिन्न उद्देश्यो की स्पष्ट जानकारी होनी चाहिए। प्रत्येक उद्देश्य के महत्त्व के बारे में स्पष्ट निर्णय होना चाहिए ताकि इनके निष्पादन की कसौटियों का विकास हो सके।

1992-93 में 98 सार्वजनिक उद्यमों ने बोध-ज्ञापनो पर हस्ताक्षर किए और 1993-94 में 101 उद्यमों ने। इस प्रकार सार्वजनिक उद्यम बोध-ज्ञापन प्रणाली के आधीन आ गए हैं इनका मुख्य उद्देश्य उन्हें मंत्रालयों के नियंत्रण से मुक्त करना है और एक स्पर्द्धात्मक पर्यावरण में स्वायत्त रूप में कार्य करने की इजाजत देना है। 1995-96 के दौरान जिन 104 सरकारी क्षेत्र के उद्यमों ने बोध ज्ञापनो पर हस्ताक्षर किए, उनके मूल्यांकन से पता चलता है कि इनमें से 51 'अति उत्तम' आके गए और 31 'बहुत अच्छे' आके गए और केवल 2 को बहुत ही घटिया समझा गया। इसका तात्पर्य यह है कि बोध ज्ञापनो के आधीन कार्य कर रहे लगभग 79 प्रतिशत उद्यमों ने अपनी स्थिति उन्नत कर ली है यह एक महत्वपूर्ण उपलब्धि है और इस पद्धति को और मजबूत और दोषरहित बनाना चाहिए।

□ □ □

## भारत में पहली छः योजनाओं की समीक्षा (REVIEW OF FIRST SIX PLANS IN INDIA)

इस अध्याय में हम भारत की विकास योजनाओं का अध्ययन करेंगे और यह जानने की चेष्टा करेंगे कि क्या आयोजन के आधीन आर्थिक विकास की दर पर्याप्त है और क्या आर्थिक विकास उचित दिशा में हो रहा है।

### 1 प्रथम पंचवर्षीय योजना (1950-51—1955-56)

प्रथम पंचवर्षीय योजना का प्रारूप जुलाई 1951 में प्रस्तुत किया गया। इस योजना को अन्तिम रिपोर्ट दिसम्बर, 1952 में प्रकाशित की गई। प्रथम योजना के मुख्य उद्देश्य निम्नलिखित थे—

(1) द्वितीय विश्वयुद्ध और फिर देश के विभाजन से बरबाद हुई अर्थव्यवस्था का पुनरुत्थान करना (2) खाद्यान्न संकट का समाधान करना और कच्चे मालों की स्थिति विशेषकर पटसन और ऊई की सुधारना (3) स्फीतिकारी प्रवृत्तियों (Inflationary tendencies) को रोकना (4) आर्थिक उपरिबन्ध अर्थात् सड़के बनाना, रेलों के इञ्जन तथा अन्य सामान का प्रतिस्थापन करना, सिंचाई तथा जलविद्युत परियोजनाओं का निर्माण करना (5) ऐसे विकास कार्यक्रम को निर्मित एवं कार्यान्वित करना जिससे कि आगामी वर्षों में विशाल विकास योजनाओं की नींव डाली जा सके और (6) ऐसी प्रशासनिक एवं अन्य सत्यानों (Institutions) का निर्माण करना जो कि भारत के विकास कार्यक्रमों को लागू करने के लिए आवश्यक हो।

प्रथम योजना काल में सार्वजनिक क्षेत्र में 1960 करोड़ रुपये व्यय किए गए। योजना व्यय की बाट (देखिए तालिका 1) स्पष्टतः यह संकेत करती है कि इस योजना में कृषि को उच्चतम प्राथमिकता (Highest priority) दी गयी। प्रथम योजना में यह ठीक ही उल्लेख किया गया—“पहले पांच वर्षों के लिए हमारे विचार से कृषि जिससे सिंचाई तथा

संचालन शक्ति भी समाविष्ट है की सर्वोच्च प्राथमिकता दी जानी चाहिए। इसे महत्त्व देने का उद्देश्य चालू परियोजनाओं (Projects) को पूरा करना है इसके अतिरिक्त हमारा यह दुष्ट निश्चय है कि उद्योगों के लिए आवश्यक कच्चे माल तथा खाद्यान्न के उत्पादन में भारी वृद्धि किए बिना आद्योगिक विकास की तोष गति को कायम रखना संभव नहीं होगा।” इस उद्देश्य के लिए योजना में कुल परिब्यय (Outlay) का 31 प्रतिशत कृषि पर खर्च किया गया। योजना का उद्देश्य कृषि में उत्पादन को बढ़ाना था ताकि आर्थिक विकास के लिए आवश्यक कृषि-अतिरिक्त (Agricultural surplus) प्राप्त किया जा सके।

सार्वजनिक क्षेत्र में कृषि सम्बन्धी विनियोग को दी गई उच्च प्राथमिकता वास्तव में उद्योगों, विशेषकर बड़े पैमाने के उद्योगों को दी गई निम्न प्राथमिकता से समब हुई। पूँजी की सीमितता के कारण बड़े पैमाने के उपयोग वस्तु उद्योगों का विकास गैर सरकारी क्षेत्र (Private sector) पर छोड़ दिया गया। विकास प्रक्रिया (Process of development) को सुनिश्चान करने के लिए राज्य सरकार द्वारा 523 करोड़ रुपये अर्थात् कुल परिब्यय का 27 प्रतिशत परिवहन तथा संचार पर व्यय किया गया। इसके अतिरिक्त मानव पूँजी (Human capital) को उन्नत करने के लिए सामाजिक सेवाओं अर्थात् शिक्षा, लकनाकी प्रशिक्षण (Technical training) स्वास्थ्य शरणार्थी पुनर्वास (Refugee rehabilitation) आदि पर 459 करोड़ रुपये व्यय करने उचित समझे गए।

सार्वजनिक क्षेत्र (Public sector) के प्रोग्रामों के अतिरिक्त, 1951-56 के काल में गैर सरकारी क्षेत्र में 1800 करोड़ रुपये का विनियोग किया गया। सरकारी क्षेत्र के 1960 करोड़ रुपये के परिब्यय में विनियोग का भाग 1560 करोड़ रुपये था। इस प्रकार सरकारी तथा निजी क्षेत्रों को मिलाकर 3360 करोड़ रुपए का विनियोग हुआ।

### प्रथम योजना की उपलब्धियाँ

परिणाम की दृष्टि से प्राप्ति लक्ष्य से अधिक थी। कृषि-उत्पादन में वृद्धि के साथ ही न केवल प्राप्ति ही किया गया बल्कि उत्पादन इससे भी बढ़ गया। राष्ट्रीय आय में 18 प्रतिशत वृद्धि प्रति व्यक्ति आय में 11 प्रतिशत वृद्धि, और प्रति व्यक्ति उपभोग (Per capita consumption) में 9 प्रतिशत वृद्धि हुई।

इसके अतिरिक्त खाद्यान्न उत्पादन में 20 प्रतिशत वृद्धि हुई। सिंचाई सुविधाएँ 160 लाख एकड़ भूमि को उपजाऊ करायी गयीं। इनमें से बड़ी सिंचाई परियोजनाओं द्वारा 60 लाख एकड़ भूमि और छोटी तथा मध्यम सिंचाई परियोजनाओं द्वारा 100 लाख एकड़ भूमि को लाभ हुआ। औद्योगिक उत्पादन का सूचकांक (1950=51) 100) 139 हो गया अतः आर्थिक वृद्धि दर 8 प्रतिशत हुई। इसी प्रकार कपड़े का प्रति व्यक्ति प्रतिवर्ष उपभोग 8.5 मीटर से बढ़कर 14.3 मीटर हो गया।

इसने अतिरिक्त अर्थव्यवस्था को सुदृढ़ बनाने के लिए महत्त्वपूर्ण संस्थान कायम किए गए। कृषि उत्पादन की शक्त को बढ़ाने और ग्रामीण जनता के जीवन स्तर को उठाने के लिए देश भर में सामुदायिक विकास योजना (Community Development Scheme) चालू की गई। इस योजना का मुख्य उद्देश्य ग्रामीणों में निवास करने वाले 650 लाख परिवारों के दृष्टिकोण में परिकल्पना करना था। प्रथम योजना के अन्त तक सामुदायिक विकास आन्दोलन लगभग 1,20,000 ग्रामों में फैल चुका था। इस प्रकार ग्रामीण जनसंख्या का लगभग एक चौथाई भाग इस आन्दोलन के प्रभावधीन आ चुका था। कूटीर तथा लघु उद्योगों के प्रसार के लिए विशिष्ट स्वतंत्र बोर्ड प्रथम योजनाकाल में स्थापित किए गए। बड़ी तथा मध्यम सिंचाई परियोजनाएँ चालू की गयीं और ग्रामीण विद्युतीकरण (Rural electrification) के कार्यक्रम को त्वरित किया गया।

इसमें सन्देह नहीं कि कृषि सिंचाई तथा सामाजिक सेवाओं के क्षेत्र में प्रथम योजना सफर हुई। योजना का परिवर्तन जल्दी से किया गया। इसने अतिरिक्त योजना अन्वयनीय आकर्षण पर आधारित थी। देश में आयोजन का कोई अनुभव न था और परिणामों की योजना व्यापक रूप में नहीं बनाई गई। चारों प्रथम योजना एक विनम्र प्रयास ही था परन्तु इसकी सफलता के कारण देश में दृष्टिकोण दूर करने के लिए आयोजन यद्वात् अपनाये की एक राह खोजी गयी और यह विचार्यग परिदृष्ट हो गया कि द्वा आर्थिक विकास तथा सामाजिक न्याय प्राप्त करने के लिए आयोजन ही एकमात्र साधन है। अनिवार्य रूप से प्रथम योजना एक पुनर्स्थापन योजना (Rehabilitation plan) थी जिसका उद्देश्य भारतीय

अर्थव्यवस्था को जोकि द्वितीय विश्वयुद्ध और देश के विभाजन के कारण बरबाद हो चुकी थी आगामी वर्षों में तीव्र आर्थिक विकास के लिए तैयार करना था। योजना को अपने उद्देश्यों में वास्तविक सफलता प्राप्त हुई। अर्थव्यवस्था में विद्यमान शून्यता (Shortage) दूर हो गई। योजना ने अन्त में आर्थिक वर्ष की तुलना में सामान्य कीमत स्तर 13 प्रतिशत कम हो गया। खाद्यान्न की कीमती में कमी हुई। निर्वाह लागत (Cost of living) का सूचकांक भी कम हो गया। इस प्रकार द्वितीय पंचवर्षीय योजना का निर्माण एक प्रगुतिरत वातावरण में हुआ जिसका मुख्य कारण उत्पादन में सर्वांगीण वृद्धि और कीमत स्तर में कमी थी।

### 2 द्वितीय पंचवर्षीय योजना (1955-56—1960-61)

द्वितीय पंचवर्षीय योजना का परिवर्तन आर्थिक स्थिरता (Economic stability) के वातावरण में हुआ। कृषि राज्य प्राप्ति को चुने थे। कीमत स्तर कम हो चुका था और परिणामों पर अनुभव किया गया कि अर्थव्यवस्था एक ऐसी अवस्था पर पहुँच चुकी थी कि इसमें कृषि को निम्न प्राथमिकता (Low priority) दी जाए और देश के औद्योगिक आधार को ध्वन्य में अधिक तीव्र विकास के लिए सुदृढ़ बनाने के लिए भारी तथा मूल उद्योग (Heavy and basic industries) को आगे बढ़ाने की ज़रूरी जाए।

इसने अतिरिक्त 1956 की औद्योगिक नीति की घोषणा में समाजवादी ढंग के समाज (Socialistic pattern of society) की स्थापना को स्वीकार किया गया। इस आर्थिक नीति में कुछ ऐसे परिवर्तन करने आवश्यक हो गए जिनसे कल्याणकारी राज्य (Welfare state) और 'समाजवादी अर्थव्यवस्था' (Socialist economy) के राष्ट्रीय राज्य को स्थापना किया जा सके। इन उद्देश्यों को दृष्टि में रखकर द्वितीय पंचवर्षीय योजना में निम्नलिखित लक्ष्य मूल्यांकन किए गए।

### द्वितीय पंचवर्षीय योजना के लक्ष्य (Objective of the Second Plan)

(1) राष्ट्रीय आय में तीव्र वृद्धि ताकि देश में जीवन-स्तर उन्नत हो सके—द्वितीय योजना में वसुलेय किया मुख्य कार्य पाँच वर्षों में राष्ट्रीय आय में 25 प्रतिशत वृद्धि प्राप्त करना था।

(2) द्रुत औद्योगिकरण (Rapid Industrialisation) को प्रोत्साहित करना जिसमें विशेष बल मूल तथा भारी उद्योगों पर हो—देश के तेज औद्योगिकरण के लिए आवश्यक है कि आर्थिक प्रगति को त्वरित करने वाली मशीनें बनायी जाएँ। इन मूल मशीनों के उत्पादन आर्थात् रोहता तथा इत्यादि अतीव धातुओं कोयला सीमेंट, भारी रसायन आदि को उन्नत

प्रार्थमिकता दी जानी चाहिए। चीन पूँजी वस्तु उद्योगों (Capital goods industries) में भारी मात्रा में विनियोग करना पड़ता है इसलिए योजना व्यवस्था का काफी अधिक भाग इनके विकास के लिए प्रयुक्त किया गया। परन्तु इसका यह अर्थ नहीं कि उपयोग वस्तुओं की उपेक्षा की जानी चाहिए। द्वितीय योजना ने स्पष्टतया यह कहा—“मूल उद्योगों में विनियोग से उपभोक्ता वस्तुओं का समर्थन (Supply) नहीं बढ़ता, न ही इससे श्रम की बड़ी मात्रा प्रत्यक्ष रूप में रोजगार प्राप्त कर सकती है। अतः औद्योगीकरण के सुलभित ढांचे के लिए आवश्यक है कि अनिवार्य उपयोग वस्तुओं का समर्थन इस प्रकार बढ़ाया जाए कि इससे व्यवस्थित रूप में श्रम का उपयोग (Utilisation of labour) हो और पूँजी का निर्यात रूप में इस्तेमाल किया जाए।”

(3) रोजगार के अवसरों का भारी विस्तार—जनता को तो समाजवाद और आयोजन का महत्त्व तथा पता चल सकता है यदि बेरोजगारी और अल्परोजगार (Unemployment and under employment) को समाप्त किया जा सके। रोजगार के अवसरों का निर्माण अर्थव्यवस्था में विनियोग की मात्रा और ढांचे पर निर्भर करता है। इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए जहाँ श्रम प्रधान उद्योगों (Labour intensive industries) का विकास अनिवार्य है वहाँ औद्योगिक ढांचे में विविधता (Diversification) लाना भी आवश्यक है बल्कि औद्योगीकरण का विकेन्द्रीकरण भी आवश्यक है। न केवल नगरीय क्षेत्रों को औद्योगिक घेरे (Industrial enclaves) के रूप में विकसित करना आवश्यक है बल्कि औद्योगीकरण का विकेन्द्रीकरण भी आवश्यक है ताकि कुटीर एवं लघु उद्योगों का विकास हो सके।

(4) आय तथा सम्पत्ति की असमानताओं को कम करना और आर्थिक शक्ति का अधिक समान वितरण करना—आर्थिक विकास की प्रक्रिया में आय तथा सम्पत्ति का अधिक समान वितरण होना चाहिए। इसके लिए एक ओर तो सामान्य जनता के जीवन स्तर को ऊँचा उठाना अनिवार्य है और दूसरी ओर कुछ लोगों को हाथ में आय तथा सम्पत्ति के सकेन्द्रण (Concentration) को रोकना अनिवार्य है। इतना ही नहीं समाजवादी अर्थव्यवस्था में एकाधिकारी शक्ति (Monopoly power) जिसके द्वारा विभिन्न तराकों से जनता के शोषण में सहायता मिलती है के लिए कोई स्थान नहीं अतः आर्थिक क्रिया का निर्देशन इस प्रकार होना चाहिए कि इससे निम्न स्तर पर तो आय तथा रोजगार में वृद्धि हो और उच्च स्तर पर सम्पत्ति तथा विशेषाधिकार (Privileges) में कमी होना चाहिए।

विनियोग का बंटन (Allocation of Investment)

द्वितीय पंचवर्षीय योजना में सरकारी क्षेत्र (Public sector) में वार्षिक व्यय 4600 करोड़ रुपये हुआ जिसमें

से 3600 करोड़ रुपये सरकारी विनियोग और 950 करोड़ रुपये सरकारी परिव्यय था। इसके अतिरिक्त निजी क्षेत्र में 3100 करोड़ रुपये के विनियोग का अनुमान लगाया गया। अतः कुल मिलाकर (निजी तथा सरकारी क्षेत्र में) पांच वर्षों में विनियोग की राशि 6750 करोड़ रुपये रखी गई।

तालिका 1 से स्पष्ट है कि कृषि को इस योजना में निम्न प्राथमिकता (Lower priority) दी गई क्योंकि जहाँ प्रथम योजना में कृषि तथा सिंचाई पर कुल व्यय का 21 प्रतिशत खर्च किया गया वहाँ द्वितीय योजना में इन गटों पर कुल 20 प्रतिशत खर्च किया गया। परन्तु उद्योगों एवं खनिजों को उच्च प्राथमिकता (High priority) दी गई और इनका सापेक्ष भाग प्रथम योजना में 4 प्रतिशत से बढ़कर द्वितीय योजना में 20 प्रतिशत हो गया। परिवहन तथा संचार को इन दोनों योजनाओं में कुल व्यय का लगभग उतना ही भाग मिला।

तालिका 1 सरकारी क्षेत्र में परिव्यय का वितरण

	करोड़ रुपये			
	प्रथम योजना परिव्यय प्रतिशत	द्वितीय योजना परिव्यय प्रतिशत	प्रथम योजना	द्वितीय योजना
1 कृषि तथा सामुदायिक विकास	91	15	530	11
2 बड़ी तथा मध्यम सिंचाई	310	16	40	9
3 संचालन शक्ति (Power)	260	13	445	10
4 गम तथा लघु उद्योग	43	2	175	4
5 उद्योग एवं खनिज	74	4	900	20
6 परिवहन तथा संचार	523	27	1200	28
7 सामाजिक सेवाएँ तथा विविध	459	3	830	18
कुल	1960	100	4600	100

सामाजिक सेवाओं (Social services) और विविध कार्यों पर प्रथम योजना में जब कि कुल व्यय का 23 प्रतिशत रखा गया था इस योजना में यह कम करके 18 प्रतिशत कर दिया गया। परन्तु एक बात स्पष्ट रूप से व्यक्त होता है—प्रथम योजना की तुलना में द्वितीय योजना में प्रत्येक मद पर कुल परिव्यय अधिक था। इसका कारण यह था कि द्वितीय योजना का अकार प्रथम योजना के अकार की तुलना में दुगुने से भी अधिक था। इस प्रकार यह एक उच्चविकासी योजना (Ambitious plan) थी।

द्वितीय योजना की उपलब्धियाँ (Achievements of the Second Plan)

1960-61 की कीमतों पर राष्ट्रीय आय में 19.5 प्रतिशत की वृद्धि हुई परन्तु प्रति व्यक्ति आय (Per capita income) में 8 प्रतिशत वृद्धि हुई। राष्ट्रीय आय में 25 प्रतिशत वृद्धि के लक्ष्य की प्राप्ति न होने का आंशिक कारण योजना में परिकल्पित आशावादी पंजा तत्पद अनुमान (Capital out

put ratio) था। जबकि महलनोबिस मॉडल (Mahalanobis model) में पूँजी उत्पाद अनुपात 2.1 कल्पित किया गया वस्तुतः योजनाकाल में पूँजी उत्पाद अनुपात 3.86 आका गया। मुख्य कारण यह था कि द्वितीय योजना में अर्थव्यवस्था के श्रम प्रधान क्षेत्रों को कम महत्त्व दिया गया और लम्बी परिपाक अवधि (Long gestation period) की पूँजी प्रधान परियोजनाओं (Capital intensive projects) पर कहीं अधिक बल दिया गया।

विकास के विशिष्ट प्रोग्रामों में निम्नलिखित महत्त्वपूर्ण थे कृषि तथा सामुदायिक विकास में कृषि उत्पादन को बढ़ाने पर बल दिया गया। खाद्यान्न को घड़ा कर 750 लाख टन करने का लक्ष्य निर्धारित किया गया जो बाद में बढ़ाकर 1960-61 के लिए 800 लाख टन कर दिया गया। गन्ने तिलहन पटसन और रुई के सम्बन्ध में उत्पादन वृद्धि के लक्ष्य 22 प्रतिशत और 31 प्रतिशत के बीच रखे गए। 210 लाख एकड़ अतिरिक्त भूमि को सिंचाई सुविधाएँ उपलब्ध कराई गईं। रासायनिक उर्वरकों बीजों भूमि कृष्यकरण (Land reclamation) योजनाओं आदि में भी प्रगति की गई। सामुदायिक विकास तथा राष्ट्रीय प्रसार सेवा (National Extension Service) के प्रोग्रामों को भी आगे बढ़ाया गया और ग्राम पंचायतों का विकास किया गया। औद्योगिक क्षेत्र में लगभग सारा व्यय मूल उद्योगों अर्थात् लोहे तथा इस्पात कोयला उर्वरक भारी इंजीनियरी और बिजली के साधन पर करने की व्यवस्था की गई। दुर्गापुर, भिलाई और राउरकेला के तीन कारखाने वितरजन के रेल इंजन बनाने के कारखाने का विस्तार और इट्टीप्रल कोच फैक्ट्री कुछ मुख्य परियोजनाएँ थीं। अन्य महत्त्वपूर्ण परियोजनाओं में ग्राम तथा लघु उद्योगों का विकास कोयले तथा खनिजों का और अधिक उत्पादन रेल सड़क परिवहन तथा बन्दरगाहों का विकास एवं विस्तार शामिल है।

### द्वितीय योजना की कठिनाइयाँ

द्वितीय योजना चाहे उच्चाकांक्षी योजना थी परन्तु यह एक अभंगी योजना सिद्ध हुई क्योंकि इस बीच अर्थव्यवस्था विभिन्न दबावों तथा कठिनाइयों के काल से गुजरी। इस योजना की मुख्य कठिनाई कोमलता तथा विदेशी मुद्रा (Foreign exchange) की स्थिति से सम्बन्धित थी। अर्थव्यवस्था में असन्तुलन का मुख्य कारण चावल के उत्पादन में कमी के कारण कृषि उत्पादन की अपर्याप्तता था। देशभर में खाद्यान्न की कीमतों में वृद्धि हुई। इस काल में विश्व में फैली हुई स्फीतिकारी प्रवृत्तियों (Inflationary tendencies) ने विकास परियोजनाओं के लिए आवश्यक मशीनों तथा अन्य सामान की कीमतों को बढ़ा दिया। स्वेज नहर सड़क ने अल्पकाल के लिए अन्तर्राष्ट्रीय भाल के आयात को रोक दिया और परिणामतः

कीमतें और ऊपर उठी। एक ओर तो हमारी परियोजनाओं की लागत बढ़ गई और दूसरी ओर खाद्य आयात अनिवार्य हो गया परिणामतः भारत की विदेशी मुद्रा निधि (Foreign exchange reserve) जो 1955-56 में 700 करोड़ रुपये थी कम होकर योजना के अन्त में 100 करोड़ रुपये रह गई।

कृषि क्षेत्र में भी काफी असफलता हुई। उन्नत बीजों को मात्रा बढ़ाने उर्वरकों के प्रयोग और सिंचाई तथा भू रक्षण (Soil conservation) के प्रोग्रामों की गति धीमी रही। 1957-58 और 1959-60 के मानसून के असफल हो जाने से भी कृषि उत्पादन कम ही रहा। मोटे तौर पर कृषि में प्रगति असन्तोषजनक रही परन्तु चीनी और चाय को छोड़कर खाद्यान्नों पटसन रुई और तिलहन के उत्पादन में लक्ष्य प्राप्त न हो सके। औद्योगिक क्षेत्र में भी लक्ष्य प्राप्त न होने से कई कठिनाइयाँ उत्पन्न हुईं। चाहे इस्पात के तीन कारखाने तो कायम कर दिए गए परन्तु उनका उत्पादन निर्धारित लक्ष्य से कम ही रहा। बहुत से उद्योगों की यही हालत थी। कोयले के लिए रेल व्यवस्था न होने के कारण कोयले का उत्पादन कम कर दिया गया। योजना की एक मुख्य कमी प्रत्येक राज्य में संचालन शक्ति (Power) की कमी थी।

योजना के पहले दो वर्षों में प्रकट हुई भुगतान शेष (Balance of payments) की कठिनाइयों के कारण इस पर पुन विचार करके 1958 में विनियोग के लक्ष्य को कुछ कम करने का निर्णय किया गया। योजना दो भागों में विभक्त की गई (क) योजना के प्रथम भाग में 'केन्द्रीय परियोजनाएँ' (Core projects) शामिल की गईं। यह निर्णय किया गया कि कुछ भी हो 'केन्द्रीय परियोजनाओं' को तो पूरा करना ही होगा। इस प्रकार द्वितीय योजना पर कुल 4600 करोड़ रुपये व्यय किए गए और इसमें 1090 करोड़ रुपये की विदेशी सहायता (Foreign assistance) प्राप्त हुई जैकि कुल व्यय के 24 प्रतिशत के समान थी।

### 3 तृतीय पंचवर्षीय योजना

(1960-61—1965-66)

आयोजन, आर्थिक विकास की एक निरन्तर प्रक्रिया है और इस बात को अनुभव करते हुए तीसरी पंचवर्षीय योजना का मुख्य लक्ष्य द्वितीय योजना के कार्य को आगे बढ़ाना था। द्वितीय योजना की प्रगति से यह पता चल गया था कि भारतीय आर्थिक विकास में सचसे बड़ी बाधा कृषि उत्पादन का धीमी गति से बढ़ना है। अतः पहली दो योजनाओं का अनुभव यह बताता था कि कृषि को सर्वोच्च प्राथमिकता दी जाए। परिणामतः तृतीय योजना में इस बात पर बल दिया गया कि जहाँ तक संभव हो सके कृषि उत्पादन का विस्तार

किया जाए और कृषि पर से जनसंख्या का दबाव कम करने के लिए ग्रामीण अर्थव्यवस्था (Ruraleconomy) का बहुविध विकास किया जाए। कृषि को सर्वोच्च प्राथमिकता देते हुए तृतीय योजना में मूल उद्योगों (Basic industries) जैसे इस्पात, इंधन, संचालन शक्ति, मशीन निर्माण और रसायन पदार्थों पर जो आर्थिक विकास के लिए अत्यन्त महत्त्वशाली हैं ध्यान बल दिया गया। वास्तव में द्वितीय योजना के अन्त पर यह अनुभव किया गया कि अर्थव्यवस्था उठाव-अवस्था (Take offstage) में प्रवेश कर गई है और इन दोनों योजनाओं के फलस्वरूप एक ऐसे संस्थानात्मक ढांचे (Institutional structure) का निर्माण हुआ है जिससे तेज आर्थिक विकास संभव हो सकेगा। इसलिए तृतीय योजना का लक्ष्य आत्मनिर्भर एवं स्वयं सपूर्त अर्थव्यवस्था (Self reliant and self generating economy) रखा गया। तृतीय योजना के मुख्य उद्देश्य निम्नलिखित थे—

(1) राष्ट्रीय आय में 5 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त करना और विनियोग का ऐसा ढांचा निर्मित करना कि आगामी योजनाओं में भी इस विकास दर को कायम रखा जा सके

(2) खाद्यान्नों में आत्मनिर्भरता प्राप्त करना और उद्योग तथा निर्यात की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए कृषि उत्पादन को बढ़ाना\*

(3) मूल उद्योगों अर्थात् इस्पात, रसायनिक उद्योगों, इंधन तथा संचालन शक्ति का विस्तार करना और मशीन निर्माण की क्षमता बढ़ाना ताकि भावा औद्योगिकरण की आवश्यकताओं को आगामी दस वर्षों में देश के आन्तरिक साधनों द्वारा पूरा किया जा सके

(4) देश की मानव शक्ति का अधिकतम संभव सीमा तक इस्तेमाल करना और रोजगार के अवसरों का बहुत बड़ी विस्तार करना

(5) समय के साथ साथ अधिकाधिक मात्रा में जनता में समान अवसर (Equal opportunity) उपलब्ध कराए जाएं, आय तथा सम्पत्ति का असमानताओं को कम किया जाए और आर्थिक शक्ति का अधिक समान वितरण किया जाए।

ऊपर दिए गए उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए, द्वितीय योजना के आकार में बड़ी योजना ही अनिवार्य थी। तृतीय योजना में इस सम्बन्ध में स्पष्ट किया गया—“पांच प्रतिशत वार्षिक विकास दर प्राप्त करने के लिए वर्तमान विनियोग के लगभग 11.5 प्रतिशत स्तर की अपेक्षा राष्ट्रीय आय का 14 प्रतिशत से अधिक विनियोग करना अनिवार्य होगा।”

**व्यय और बटन (Expenditure and allocation)**

तृतीय योजना में सरकारी क्षेत्र में 700 करोड़ के व्यय की व्यवस्था की गई जिसमें से 6300 करोड़ रुपये पूंजी खर्च पर विनियोग (Investment on capital account) था और शेष चालू परिव्यय (Current outlay) था। सरकारी क्षेत्र में 6300 करोड़ रुपये के विनियोग के अतिरिक्त, निजी क्षेत्र में 10400 करोड़ रुपये के कुल विनियोग का लक्ष्य रखा गया।

तालिका 2 तृतीय योजना में वित्तीय परिव्यय

मद	करोड़ रूपयों में	
	व्यय का लक्ष्य	वास्तविक व्यय
	कुल व्यय प्रतिशत	कुल व्यय प्रतिशत
1 कृषि तथा सामुदायिक विकास	1068 14	1039 12.7
2 बड़ी तथा मध्यम सिंचाई	650 9	664 7.7
3 संचालन शक्ति	1012 13	1,252 14.6
4 ग्राम तथा सड़क उद्योग	264 4	241 2.8
5 संगठित उद्योग तथा खनिज	1,520 20	1,726 20.1
6 परिवहन तथा संचार	1,486 20	2,112 24.7
7 सामाजिक सेवाएं तथा विविध	1,500 20	1,493 17.4
कुल	7,500 100	8,577 100.0

परिव्यय के विभाजन से पता चलता है कि तृतीय योजना में कृषि, सिंचाई और संचालन शक्ति पर कुल व्यय के 36 प्रतिशत की व्यवस्था की गई जबकि इसकी तुलना में द्वितीय योजना में इन मदों पर 30 प्रतिशत की व्यवस्था की गई थी। अतः कृषि को सर्वोच्च प्राथमिकता दी गई। परिवहन तथा संचार (Transport and communication) को तृतीय योजना में अपेक्षाकृत कम अनुपात अर्थात् 20 प्रतिशत प्राप्त हुआ। अन्य मदों पर द्वितीय योजना की तरह उतना ही प्रतिशत व्यय किया गया। अतः यह स्पष्ट हो जाता है कि तृतीय योजना में चाहे कृषि को सर्वोच्च प्राथमिकता दी गई परन्तु ऐसा उद्योग की क्षमता पर नहीं किया गया। मूल उद्योगों के विस्तार को आर्थिक विकास की दृष्टि से अनिवार्य समझा गया।

तीसरी योजना के दौरान कृषि उत्पादन में 6 प्रतिशत औसत वार्षिक वृद्धि और औद्योगिक उत्पादन में औसत 14 प्रतिशत वृद्धि का लक्ष्य रखा गया।

**तृतीय योजना की प्रगति का पुनर्वि्लोकन**

प्रगति की वास्तविक स्थिति को जांच से पता चलता है कि योजना इन लक्ष्यों को पूरा करने में सफल नहीं हो सकी है। दो मुख्य कारण अर्थात् भारत पर चान द्वारा 1962 में किए गए आक्रमण और 1965 में पाकिस्तान से युद्ध छिड़ जाने के परिणामस्वरूप विकास पर दुष्प्रभाव पड़ा। उत्पादन की

प्राथमिकताओं को युद्ध की आवश्यकताओं के अनुकूल परिवर्तित करना पड़ा। 1964-65 को छोड़कर तृतीय योजना के अन्य सभी वर्षों में भारत के एक या दूसरे क्षेत्र में सूखा पड़ा। 1965-66 तो वर्षा की दृष्टि से अत्यन्त निराशाजनक वर्ष रहा।

योजना के पांच वर्षों में राष्ट्रीय आय की वृद्धि कल्पित लक्ष्य अर्थात् 5 प्रतिशत प्रतिवर्ष की तुलना में आधी हुई। 1965-66 में तो राष्ट्रीय आय में बढ़ने की अपेक्षा वस्तुतः 4.2 प्रतिशत की कमी व्यक्त हुई। योजना के पहले चार वर्षों में प्रति व्यक्ति आय की कुल वृद्धि 7 प्रतिशत हुई। इस सम्बन्ध में यह सकेत करना अनिवार्य है कि 1960-61 और 1964-65 के बीच वस्तु क्षेत्र (Commodity sector) का उत्पादन 2.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष के हिसाब से बढ़ा किन्तु 1960-61 और 1965-66 के दौरान सेवा क्षेत्र (Service sector) में 6.5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि कुल सामाजिक व्यय सभरण की तुलना में अधिक बढ़ा। परिणामतः तीसरी योजना के दौरान थोक कीमतों में 36.4 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

1960-61 में खाद्य उत्पादन 820 लाख टन था जो 1964-65 में अपने शिखर (अर्थात् 890 लाख टन) पर पहुँच गया किन्तु 1965-66 में भारी सूखा पड़ने के कारण खाद्यान्न उत्पादन कम होकर 720 लाख टन हो गया। इस प्रकार, तीसरी योजना में खाद्य उत्पादन में 2 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि हुई जबकि लक्ष्य 6 प्रतिशत प्रतिवर्ष था। कुल रूप में कृषि उत्पादन में योजना के पहले चार वर्षों में 2.6 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि हुई जबकि पिछले दशक (अर्थात् 1950-51 से 1960-61) में कृषि उत्पादन की वार्षिक वृद्धि दर 4 प्रतिशत थी। कुछ हद तक कृषि उत्पादन की असन्तोषजनक वृद्धि के लिए मानसून की विफलता की उत्तरदायी ठहराया जा सकता है किन्तु इसका दूसरा मुख्य कारण भू-सुधार उपायों को लागू न करना और किसानों को कृषि आदानों (Agricultural inputs) की अनुपलब्धता थी।

औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि भी इस काल में सन्तोषजनक नहीं रही। जबकि योजनाकाल में औद्योगिक उत्पादन के सम्बन्ध में 14 प्रतिशत वृद्धि का लक्ष्य रखा गया वास्तविक वृद्धि केवल 5.7 प्रतिशत प्रति वर्ष हुई। औद्योगिक उत्पादन में धीमी प्रगति की आंशिक व्याख्या उपभोग वस्तु उद्योगों की अपेक्षा पूँजी वस्तु उद्योगों तथा मूल अन्तर्वर्ती वस्तु (Basic intermediate goods) उद्योगों के उत्पादन पर अधिक बल देने के रूप में की जा सकती है। औद्योगिक उत्पादन के सामान्य सूचकांक की तुलना में पूँजी वस्तु उद्योगों के उत्पादन का सूचकांक तीव्र गति से बढ़ा परन्तु इसके विरुद्ध उपभोग वस्तु

उद्योगों (Consumer goods industries) का सूचकांक अपेक्षाकृत कम दर से बढ़ा। परिणामतः औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि के कारण सामान्य जनता द्वारा प्रयोग की जाने वाली उपभोग वस्तुओं की खपत में महत्वपूर्ण वृद्धि नहीं हुई।

तृतीय योजना का एक और असन्तोषजनक लक्षण कीमतों और विशेषकर खाद्यान्नों और अनिवार्य उपभोग वस्तुओं (Essential consumer goods) की कीमतों में वृद्धि है। पांच वर्षों के दौरान खाद्य पदार्थों की कीमत सूचकांक में 48.4 प्रतिशत की वृद्धि हुई। कीमतों की वृद्धि के कारण उत्पादन के उन्हीं भौतिक लक्ष्यों के लिए अधिक मात्रा में वित्तीय विनियोग करना पड़ा।

तीसरी योजना की पूर्णावधि में सार्वजनिक क्षेत्र में कुल वास्तविक व्यय 8577 करोड़ रुपये आका गया। इसका मुख्य कारण कीमतों में भारी वृद्धि थी। इस व्यय का ढाँचा लगभग मूल योजना की भाँति ही था। केवल परिवहन एवं संचार पर वास्तविक व्यय 20 प्रतिशत की अपेक्षा कुल व्यय का 24.7 प्रतिशत किया गया। इसके लिए सामाजिक सेवाओं पर व्यय करना पड़ा। जबकि योजना के अन्त पर कर-आय कुल राष्ट्रीय आय के 14 प्रतिशत तक पहुँच गई बचत-आय अनुपात केवल 10.5 प्रतिशत तक ही बढ़ सका। इसके अतिरिक्त तीसरी योजना के अन्त तक 90 से 100 लाख व्यक्ति बेरोजगार पाए गए।

#### 4 वार्षिक योजनाएँ (1966-67 से 1968-69)

तीसरी योजना के दौरान आर्थिक स्थिति के बहुत अधिक बिगड़ जाने के कारण भारतीय अर्थव्यवस्था पर बहुत दबाव पड़ा। 1962 में चीन के आक्रमण और 1965 में पाकिस्तान से युद्ध छिड़ जाने के कारण प्रतिरक्षा पर भारी व्यय करना पड़ा। इसके साथ ही 1965-66 में सूखा पड़ने के कारण विदेशों से खाद्यान्नों का भारी आयात करना पड़ा। फसलों की विफलता के कारण ऐसे उद्योगों के उत्पादन में कमी व्यक्त हुई जो अपने कच्चे माल के लिए कृषि पर निर्भर थे। इन सभी कारणों के परिणामस्वरूप कीमतें तीव्र गति से चढ़ने लगीं। इस प्रकार देशभर में सरकारी कर्मचारियों द्वारा अधिक महंगाई भत्ते की माँग की गयी। प्रतिरक्षा और विकास के युगल उद्देश्यों की पूर्ति के लिए चौथी योजना का पुनर्गठन आवश्यक हो गया। इसमें समय लगाना अनिवार्य था। इस कारण यह उचित समझा गया कि जब तक चौथी योजना तैयार नहीं हो जाती तब तक वार्षिक योजनाएँ (Annual Plans) तैयार की जाएँ। इन तीन वर्षों में कुल रूप में 6626 करोड़ रुपये व्यय किए गए। वार्षिक योजनाओं के व्यय का न्यौआ तालिका 3 में दिया गया है।



## तालिका 3 • वार्षिक योजनाओं में व्यय का विवरण

पर	1966-69 कुल	कुल का प्रतिशत
1. कृषि, साधुयुक्त विकास एवं सहकारिता	976	14.6
2. सिंचाई एवं बाढ़ नियंत्रण	471	7.1
3. रक्षात्मक शक्ति	1213	18.3
4. समृद्धि उद्योग	1511	22.8
5. ग्राम तथा सड़क उद्योग	126	1.9
6. परिवहन तथा संचार	1222	18.4
7. सामाजिक सेवाएं आदि	976	14.7
8. खाद्यान्नों के बचक स्टॉक	140	2.1
कुल	6526	100.0

1966-67 में भारी सूखा पड़ने के कारण खाद्यान्न उत्पादन 760 लाख टन तक ही पहुंच सका (चाहे यह 1965-66 के स्तर से थोड़ा ऊंचा था) परन्तु 1964-65 के 890 लाख टन की तुलना में कहीं कम था। कृषि उत्पादन में समग्र रूप में कमी का औद्योगिक उत्पादन पर भी प्रभाव पड़ा। बचत-आय अनुपात जो कि 1965-66 में 10.3 प्रतिशत था, कम होकर 1966-67 में 8.2 प्रतिशत हो गया। इसका प्रभाव औद्योगिक उत्पादन पर भी पड़ा जिसमें 0.3 प्रतिशत की नाममात्र वृद्धि हुई। 1966-67 में स्थापित क्षमता में 20 लाख किलोवाट के लक्ष्य की तुलना में 12 लाख किलोवाट की वृद्धि हुई। इन सभी का परिवहन क्षेत्र पर भी असर पड़ा। रेल परिवहन के 20.3 करोड़ टन से 21.6 करोड़ टन तक बढ़ जाने के लक्ष्य में सफलता प्राप्त न हो सकी।

मार्च 1965 के पश्चात् कीमतों में अप्रतपूर्व वृद्धि हुई। 1966-67 में धोके कीमत सूचकांक 14 प्रतिशत बढ़ गया और 1967-68 में इसमें 11 प्रतिशत की अतिरिक्त वृद्धि हुई। अतः इन दोनों में देश तीव्र स्फीतिकारी प्रवृत्तियों में प्रवृत्त था। सीमावर्षा 1967-68 की भारपूर फसल ने स्थिति सुधार ली और कीमतों की स्फीतिकारी वृद्धि रुक गयी। 1968-69 में 1 प्रतिशत की कमी हुई। अतः चौथी योजना के आरम्भ में यह अत्यन्त सन्तोषजनक बात थी और चौथी योजना में एक भारी धक्का लगाकर विकास प्रक्रिया को पुनः त्वरित किया जा सकता था।

### 5 चौथी पंचवर्षीय योजना

(1969-70 से 1973-74)

श्री अशोक मेहता के नेतृत्व में अगस्त 1966 में चौथी योजना की रूपरेखा तैयार की गई। परन्तु 1965-66 और 1967-68 के दौरान भारतीय अर्थव्यवस्था के सूखे एवं पड़ने में प्रवृत्त हो जाने के कारण सरकार ने चौथी योजना को

स्थगित कर दिया। इसके पश्चात् तीन वार्षिक योजनाएँ तैयार की गयीं। इस बीच में योजना आयोग का पुनर्गठन किया गया और प्रोफेसर डॉ. आर. गाडगिल को इसका नया उपाध्यक्ष नियुक्त किया गया। अतः योजना आयोग द्वारा 1969-70 से 1973-74 की अवधि के लिए नई चौथी योजना तैयार की गयी।

### चौथी योजना का दार्शनिक आधार

नयी चौथी योजना में दो मुख्य लक्ष्य रखे गए 'स्थिरता के साथ विकास' (Growth with stability) और 'आत्मनिर्भरता' (Self reliance) की अधिकाधिक प्राप्ति। इन मुख्य उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए निम्नलिखित कार्य करने का निर्णय किया गया—

(i) राष्ट्रीय आय की 5.5 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि-दर प्राप्त करना—नीति की दृष्टि से कृषि-उत्पादन, विशेषकर खाद्य उत्पादन की वृद्धि केन्द्रीय महत्त्व रखती है। अतः यह अनुमान लगाया गया कि योजना काल में राष्ट्रीय आय की वार्षिक वृद्धि दर 5.5 प्रतिशत होनी चाहिए। पांच वर्षों (अर्थात् 1969-74) की सम्पूर्ण अवधि में खाद्य उत्पादन को 31 प्रतिशत बढ़ाने का लक्ष्य रखा गया।

(ii) आर्थिक स्थिरता कायम करना—इस उद्देश्य के लिए खाद्यान्नों की कीमतों और सामान्य कीमत-सूचक को स्थिर रखने की दिशा में प्रयास किया गया। खाद्य कीमतों (Food prices) को स्थिर करने के लिए हरित क्रांति (Green revolution) पर बल दिया गया और इस प्रकार पर्याप्त मात्रा में बफर स्टॉक (Buffer stock) कायम करने की नीति अपनायी गई। दूसरी ओर योजना का वित्त-प्रबन्ध इस प्रकार किया गया कि अतिरिक्त करधान (Additional taxation) द्वारा साधन जुटाए जाएँ ताकि स्फीतिकारी दबाव उत्पन्न न हो।

(iii) आत्मनिर्भरता (Self-sufficiency) प्राप्त करना—आत्मनिर्भरता की दृष्टि से चौथी योजना में 1971 तक भी एल 480 के आधीन खाद्य-आयात को पूर्णतया बन्द करने का लक्ष्य रखा गया। वर्तमान स्तर की तुलना में विदेशी सहायता की मात्रा भी चौथी योजना के अन्त तक काटकर आधा करने का लक्ष्य रखा गया।

(iv) रोजगार तथा राष्ट्रीय न्यूनतम (Employment and National Minimum)—योजना का एक और लक्ष्य यह था कि समस्त श्रमशक्ति के लिए रोजगार के अवसर स्थापित किए जाएँ। ग्रामीण क्षेत्रों में यह लक्ष्य श्रम-प्रधान योजनाओं अर्थात् छोटी सिंचाई, भू-क्षरण आयकट (A. vacut) तथा अन्य क्षेत्र विकास योजनाओं और गैर-सरकारी भवन निर्माण द्वारा पूरा करने का निर्णय किया गया। इसके अतिरिक्त

उद्योग तथा खनिज में योजना विनियोग की मात्रा बढ़ाकर राष्ट्रीय आय और रोजगार में वृद्धि की प्रत्याशा की गयी। कृषि तथा औद्योगिक उत्पादन का स्तर ऊँचा उठने के परिणामस्वरूप तृतीयक क्षेत्र में और अधिक रोजगार काम करने की आशा की गयी।

### चौथी योजना की रूपरेखा

चौथी योजना में 24882 करोड़ रुपये के कुल परिव्यय (Outlay) की व्यवस्था की गयी जिसमें 15902 करोड़ रुपये सरकारी क्षेत्र का भाग था और शेष 8980 करोड़ रुपये गैर सरकारी क्षेत्र में विनियोग के रूप में रखे गए। सरकारी क्षेत्र के परिव्यय में 13655 करोड़ रुपये विनियोग के रूप में और 2247 करोड़ रुपये चालू परिव्यय (Current outlay) के रूप में रखे गये। इस प्रकार सरकारी या गैर सरकारी क्षेत्र को मिलाकर कुल 22635 रुपये के विनियोग की व्यवस्था की गयी।

तालिका 4 से स्पष्ट है कि सरकारी क्षेत्र के कुल परिव्यय का 23 प्रतिशत कृषि को दिया गया। इसके विरुद्ध उद्योग तथा खनिज पदार्थों को कुल व्यय का 18.2 प्रतिशत प्राप्त हुआ। यह बहुत ही अजीब बात है कि उद्योगों का

तालिका 4 चौथी योजना में विकास-परिव्यय की विभिन्न भेद

मर्दाने	आयोजित प्रतिशत व्यय	करोड़ रुपये		
		वास्तविक प्रतिशत	परिव्यय	
1 कृषि तथा सम्बन्धित क्षेत्र	2728	17.2	2320	14.7
2 निर्माण तथा बाढ़ नियंत्रण	1087	6.8	1354	8.6
3 संचालन शक्ति	2,448	15.4	2932	18.6
4 ग्राम तथा लघु उद्योग	293	1.8	243	1.5
5 उद्योग तथा खनिज	3338	21.0	2864	18.2
6 परिवहन तथा संचार	3237	20.4	3080	19.5
7 सामाजिक सेवा तथा विविध	2771	17.4	2986	18.9
कुल (1 से 7)	15902	100.0	15779	100.0

भाग कम रखा गया। इसी प्रकार ग्राम तथा लघु उद्योगों का भाग घटाकर केवल 1.5 प्रतिशत कर दिया गया। सामाजिक सेवा क्षेत्र को 18.9 प्रतिशत मिला। यहाँ यह संकेत करना होगा कि शिक्षा एवं अनुसंधान को कुल व्यय का 5.7 प्रतिशत प्राप्त हुआ। परिवार नियोजन प्रोग्राम के लिए 278 करोड़ रुपये की व्यवस्था की गयी जबकि तीसरी योजना में इसके लिए केवल 25 करोड़ रुपये रखे गये थे। परिवहन तथा संचार पर योजना व्यय के 19.5 प्रतिशत परिव्यय की व्यवस्था की गयी।

योजना के लक्ष्य के रूप में राष्ट्रीय आय में 5.5 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि और प्रति व्यक्ति आय की 3 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि का लक्ष्य रखा गया। इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए विनियोग दर को 1968-69 के 11.3 प्रतिशत के स्तर से उठाकर चौथी योजना के अन्त तक 14.5 प्रतिशत करने की ठानी गयी। विनियोग में देशीय बचत (Domestic saving) का भाग 1968-69 में उपलब्ध 9 प्रतिशत से 1973-74 में 13.2 प्रतिशत तक बढ़ाने का लक्ष्य रखा गया। साथ ही खाद्य भिन्न आयात (Non food imports) में 5 प्रतिशत की कमी लाने का लक्ष्य रखा गया। इसके परिणामस्वरूप विदेशी सहायता की वर्तमान स्तर के आधे पर लाने का लक्ष्य तय किया गया।

### चौथी योजना की प्रगति की समीक्षा

चाहे मूल में चौथी योजना में 15902 करोड़ रुपये के व्यय की व्यवस्था की गयी परन्तु वर्तमान कीमतों पर चौथी योजना के दौरान 15779 करोड़ रुपये का वास्तविक व्यय हुआ। भले ही माद्रिक रूप में यह केवल 123 रुपये की माद्रिक कमी को व्यक्त करता है परन्तु वास्तविक रूप में यह 15902 करोड़ रुपये के मौलिक व्यय से कहीं कम है। इसका मुख्य कारण चौथी योजना के दौरान हुई कीमत वृद्धि है।

चौथी योजना की प्रगति के रिकार्ड से स्पष्ट है कि 1960-61 की कीमतों पर राष्ट्रीय आय की औसत वार्षिक वृद्धि दर 3.3 प्रतिशत रही जो कि 5.5 प्रतिशत वार्षिक विकास दर के लक्ष्य के नीचे थी। खाद्यान्नों के सम्बन्ध में स्थित असन्तोषजनक हा रही क्योंकि उनका औसत वार्षिक उत्पादन केवल 2.7 प्रतिशत की दर से बढ़ा। बहुचर्चित हरी क्रांति का प्रभाव भी धीरे धीरे समाप्त हो गया। जबकि गेहूँ के उत्पादन में तीव्र वृद्धि का प्रमाण तो मिलता है चावल में अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों में नाममात्र सफलता ही प्राप्त हुई है। पटसन तथा रुई और दालों के सम्बन्ध में भी सफलता प्राप्त नहीं हो पाई।

औद्योगिक उत्पादन का रिकार्ड एक निराशाजनक चित्र प्रस्तुत करता है। विकास दर की लगभग 8 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि दर के विरुद्ध 4.2 प्रतिशत की वास्तविक प्राप्ति कहीं कम है। दो प्रकार के कारण इस परिस्थिति के लिए उत्तरदायी हैं—(क) वे जो क्षमता उपयोग (Capacity utilisation) के अवरोधक हैं और (ख) वे जो क्षमता वृद्धि में रुकावट हैं। क्षमता में अल्पप्रयोग के लिए उत्तरदायी कारणों में शामिल हैं—(i) अपर्याप्त माग (ii) बच्चे माल सफटकों स्टोर और फालतू पुर्जों (Spares) का अभाव और अनियमित सभरण (iii) संचालन शक्ति का अभाव या अस्थिर सभरण (iv)

परिवहन सम्बन्धी अडचने (१) अशान्त औद्योगिक सम्बन्ध और (२) सरकारी उद्यमों के प्रबन्ध सम्बन्धी समस्याएँ। चौथी योजना की मध्यकालीन समीक्षा में वर्तमान स्थिति के लिए हमारी औद्योगिक लाइसेंस नीति को दोषी ठहराया। लाइसेंस नीति के अतिरिक्त लागत में वृद्धि के फलस्वरूप उत्पन्न होने वाली वित्तीय कठिनाइयों, इस्पात का अभाव देशों एवं विदेशों समान एवं उपकरण प्राप्त करने में होने वाले विलम्ब के कारण नवी क्षमता के निमाण में बाधा रही है। परिणामतः औद्योगिक उत्पादन लाक्षणिक दर पर बढ़ नहीं पाया और अच्छी फसल के वर्षों के दौरान औद्योगिक उत्पादन के विस्तार के विराल अवसर खोए गए। पर्याप्त मात्रा में सफलता शक्ति को उपलब्ध का अभाव औद्योगिक उत्पादन को गति धीमी करने वाला एक प्रमुख कारण है।

## 6 पाचवी पंचवर्षीय योजना (1974-75-1978-79)

योजना आयोग ने अपना प्रलेख 'पाचवी योजना का दशानक आधार' राष्ट्रीय विकास परिषद के सामने 30 मई 1972 को पेश किया जिसमें विस्तृत योजना के निर्माण के लिए भागदर्शी सिद्धान्त प्रतिपादित किए गए। इसके कुछ समय बाद श्री सी सुब्रह्मण्यम की बजाय श्री डी पी धर आयोजन मंत्री नियुक्त हुए और उन्होंने इस विषय पर पुनर्विचार आरम्भ करवाया। श्री धर के नेतृत्व में एक नया प्रलेख "Approach to the Fifth Plan" तैयार किया गया जिसे लोक सभा ने स्वीकार कर लिया। और एक नया प्रलेख पाचवी पंचवर्षीय योजना 1974-79 (प्रारूप) स्वीकृत किया।

### पाचवी योजना के मूल उद्देश्य

पाचवी योजना के दो मुख्य उद्देश्य थे "गरीबी का उन्मूलन और आत्मनिर्भरता" जिन्हें पूरा करने का देश ने सकल्प किया। इसके अनिवार्य उपलक्ष्यो के रूप में ऊँची विकास दर आय का अधिक अच्छा वितरण और वृद्धि की अन्तर्देशीय दर में महत्वपूर्ण वृद्धि प्राप्त करनी आवश्यक है।

इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए पाचवी योजना की विकास रणनीति के मुख्य तत्त्व निम्नलिखित थे—

- 1 कुल राष्ट्रीय उत्पाद में 5.5 प्रतिशत का सामान्य वार्षिक वृद्धि
- 2 उत्पादन रोजगार के अवसरों का विस्तार
- 3 न्यूनतम आवश्यकताओं का राष्ट्रीय प्रोग्राम जिसमें प्राथमिक शिक्षा, पीने का पानी ग्राम क्षेत्रों में चिकित्सा पाथिक योजना भूमिहीन श्रमिकों के मकानों के लिए तमनी ग्राम सड़कें ग्रामों का

निजलीकरण और गन्दी बस्तियों की उन्नति और सफाई शामिल है

- 4 सामाजिक कल्याण का विस्तृत कार्यक्रम
- 5 कृषि कुञ्जी तथा मूल उद्योगों और जनोपयोग (Mass consumption) के लिए वस्तु उत्पन्न करने वाले उद्योगों पर बल
- 6 कम से कम निर्धन वर्गों को उचित स्थिर मूल्यो पर अनिवार्य उपभोग की वस्तु उपलब्ध कराने के लिए पर्याप्त सरकारी वसूलो एवं वितरण प्रणाली
- 7 तीव्र निर्यात प्रोत्साहन (Export promotion) और आयात प्रतिस्थापन (Import substitution)
- 8 अनावश्यक उपभोग कटौत प्रतिबन्ध
- 9 एक न्यायपूर्ण कीमत मजदूरी-आय नाति और
- 10 सामाजिक आर्थिक और क्षेत्रीय असमानताओं (Regional inequalities) को कम करने के संस्थानात्मक राजकोपीय और अन्य उपाय।

दार्शनिक आधार के प्रलेख में उल्लेख किया गया—

"निर्धनता के युगत कारण हैं अल्पविकास और असमानता एक ही दिशा में प्रयत्न करने से इस समस्या पर निकट भविष्य में काबू नहीं पाया जा सकता। व्यापक निर्धनता पर सफल प्रहार करने के लिए विकास में वृद्धि और असमानता में कमी दोनों अनिवार्य हैं। निर्धनता को दूर करने की विधि के दो मुख्य तत्त्व हैं—अन्तर्देशीय उत्पाद (Domestic product) की बढ़ती हुई दर और जनसंख्या की घटती हुई वृद्धि दर।" इस बात का ध्यान रखते हुए कि आयोजन के पहले दशक (अर्थात् 1951-60) में 3.8 प्रतिशत औसत वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त की गई और दूसरे दशक (1961-70) में 3.7 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर कायम रखी जा सकी पाचवी योजना में कुल राष्ट्रीय उत्पाद में 5.5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि के लक्ष्य को व्यापकतापूर्वक समझा गया।

### रोजगार में विस्तार (Expansion of Employment)

'त्वरित विकास और काम अग्रगण्यता प्राप्त करने के लिए उत्पादक रोजगार (Productive employment) के अवसरों का विस्तार महत्वपूर्ण है। रोजगार ही एक ऐसा विश्वसनीय उपाय है जिससे निर्धनता स्तर के नाचे रहने वाली भारी जनसंख्या को ऊँचा उठाया जा सकता है आय के पुनर्वितरण के पारम्परिक उपाय अपने आप में इस समस्या पर कोई प्रभाव नहीं डाल सकते। अधिक नौकरियाँ कायम करने की आवश्यकता को अनुभव करते हुए भी आयोजकों ने न तो 'नित अतिरिक्त रोजगार का कोई अनुमान तैयार किया और न ही ग्राम क्षेत्र में कायम किए गए रोजगार के श्रम दिनों

(Man days) की मात्रा का।

ग्राम निर्धनता को दूर करने के लिए आयोजकों द्वारा बड़ा मध्यम या छोटी सिचाई उर्वरकों कीटनाशक अनुसंधान और विस्तार एवं नयी तकनीक को अपनाने के लिए उधार को उपलब्ध की पर्याप्त व्यवस्था की गई। आयोजकों का कहना था कि ग्राम निर्धनता को निवृत्त भविष्य में समाप्त करना एक व्यवहार्य उद्देश्य है। किन्तु आयोजकों ने दबो जुवान में यह भी स्वीकार किया कि 'हरी क्रांति' (Green revolution) के फलस्वरूप किए गए यंत्रीकरण (Mechanisation) से काफी मात्रा में रोजगार कायम नहीं हुआ। वास्तव में इससे श्रम का विस्थापन हुआ है। परिणामतः आयोजकों ने चेतावनी दी है कि 'कृषि में रोजगार का विस्तार करने के लिए यह जरूरी है कि अद्याधुन्य यंत्राकरण न किया जाए। ऐसा यंत्रीकरण जो भूमि की प्रति इकाई उपज को बढ़ाए परन्तु श्रम को बचत न करे, प्राप्ताहित करना होगा।' लक्ष्य के रूप में इस विचारधारा का स्वागत किया जा सकता है परन्तु इसका लागू करने की विधि क्या होगी इसका कहना नहीं किया गया। यदि आयोजक इसे प्राप्त करने के लिए भूमि की अधिकतम जल की नीचा सीमा निर्धारित करने का सुझाव देते तो भू सुधार प्रोग्राम को फौरी रूप में लागू करना अनिवार्य हो जाता ताकि आगामी दो या तीन वर्षों में इसे पूरा करने का आरंभ एक दम बल लगाया जाए। निःसंदेह आयोजकों ने ठीक ही कहा "प्रति इकाई उच्च भू उत्पादित प्राप्त करने के लिए छोटे आकार की जोता के माग में कोई तकनीकी बाधाएँ (Technological barriers) नहीं हैं। विश्व में कुछ परिस्थितियों में अधिकतम भू उत्पादित ऐसा जेतों से प्राप्त की गई है जिसका मूल लक्षण छोटे आकार वाली जोता था जैसे जापान में चावल और मिश्र में रई।" इस दृष्टि से आयोजकों का धारणा अच्छे इन्फो से प्रेरित थी किन्तु भू सुधार सम्बन्धों किण्व गन्ध विफल हुए और भूमि का बड़े पैमाने पर बेनामी स्वामित्वान्तरण हुआ, मुजरा की बेदखलिया हुई और जाता की गैर कानूनी बाज की गई। अतिरिक्त भूमि का प्राप्ति के रूप में बहुत अच्छे परिणाम प्राप्त न हो सके ताकि इसे सामाजिक और छोट किसान में बांटा जा सके।

### सामाजिक उपयोग के अन्य प्रोग्राम

निर्धन वर्गों के लिए अधिक रोजगार एवं आय की व्यवस्था करने के प्रोग्रामों का सहायता के लिए सामाजिक उपभोग (Social consumption) के विस्तार का राष्ट्रीय योजना तैयार की गई ताकि शिशु स्वास्थ्य पोषण पान के "पन" का प्रमुख मंत्रालय और विनोदों का एक न्यूनतम

स्तर सबको उपलब्ध कराया जा सके।

पाचवी योजना में यह प्रस्ताव रखा गया कि 1975 तक 6 11 आयु वर्ग के सभी बच्चों के लिए स्कूलों में व्यवस्था की जाएगी परन्तु 11 14 आयु वर्गों में 50 प्रतिशत की सीमा पार करना संभव न होगा।

योजना की पूर्व संध्या पर हमारे देश में प्रत्येक ऐसे ब्लॉक में जिनकी जनसंख्या 80,000 से 1,00,000 है एक सार्वजनिक स्वास्थ्य केंद्र और 8 से 10 उपकेंद्र थे। इन केंद्रों में कर्मचारियों आवश्यक उपकरणों एवं औषधियों और भवन निर्माण आदि की उचित व्यवस्था करने का निष्पत्ति किया गया। परिवार नियोजन प्रोग्राम को जारी किन्तु स्वास्थ्य एवं पोषण सुविधाओं के विकास प्रोग्राम के साथ समन्वित करना जरूरी समझा गया।

567 लाख ग्रामों में 15 लाख ग्राम ऐसे हैं जिनमें पीने के अच्छे पानी की कमी है। परन्तु बहुत से ग्रामों में हरिजनों और पिछड़े वर्गों के इलाकों में पीने के पानी का सभरण अपर्याप्त है। पाचवी योजना में इसके प्रबन्ध को एक महत्वपूर्ण लक्ष्य माना गया। इसके अतिरिक्त भूमिहीन श्रमिकों के लिए मकानों की जगह उपलब्ध कराने का विस्तृत प्रोग्राम तैयार किया गया।

ऐसे सभी ग्रामों के लिए, जिनकी न्यूनतम जनसंख्या 1,500 व्यक्तियों से अधिक है सभा मीसमो में काम आने वाली सड़कों की व्यवस्था करने की ठानी गयी। इसी प्रकार सभी राज्यों में बिजली का इतना विस्तार करने का निर्णय किया गया कि प्रत्येक राज्य की कम से कम 30 40 प्रतिशत जनसंख्या को ये सुविधा प्राप्त हो जाए।

### आत्मनिर्भरता (Self reliance)

नए दार्शनिक आधार के प्रलेख में 1978 79 के अन्तिम वर्ष तक "शुद्ध विदेशी सहायता का शून्य स्तर पर लाने के उद्देश्य का पाचवी योजना का व्यवहार्य लक्ष्य नहीं माना गया। इस उद्देश्य का परिष्कार करने के लिए प्रारूप में 1972 73 के दौरान खाद्यान्नों के आपात की आवश्यकता और इस्यात लौह धातुओं उर्वरकों और आखबार कागज के सम्बन्ध में विश्व कीमतों (World prices) में वृद्धि को कारण बताया गया है। रूख तेल के सम्बन्ध में कीमत वृद्धि आत्मनिर्भरता के लक्ष्य को और भी पीछे धकेल सकती है। यह बात पाचवी योजना के निम्न कथन से साफ जाहिर हो जाती है "इसमें यह कल्पना की गई है कि 1985 86 तक ऋण सय (Debt service) खर्च सहित हम अपने साधनों में अपना विदेशी मुद्रा की अधिकतम आवश्यकताओं का पूति कर सकेंगे और जिसका प्रसार का रियायती सहायता (Concessional) का आवश्यकता नही रहेगी।

संशोधित (Revised) पाचवी योजना में विकास परिव्यय

पाचवी योजना के प्रारूप में 53411 करोड़ रुपये का कुल विकास परिव्यय (Outlay) परिकल्पित किया गया जिसमें से 37,250 करोड़ रुपये सरकारी क्षेत्र के व्यय के रूप में और 16161 करोड़ रुपये गैर सरकारी व्यय के रूप में रहे गए। व्यय का परिकलन 1972-73 की कीमतों पर किया गया।

पाचवी योजना में 37,250 करोड़ रुपये के मौलिक प्रस्ताव के विरुद्ध संशोधित योजना में 39,322 करोड़ रुपये के परिव्यय का लक्ष्य रखा गया। पानु चातु कीमतों पर वास्तविक परिव्यय 39,476 करोड़ रुपये हुआ। वास्तविक परिव्यय से पता चलता है कि मूल परिकल्पना की अपेक्षा सिचाई तथा बाढ़ नियंत्रण पर 7.2 प्रतिशत के विरुद्ध 9.8 प्रतिशत व्यय किया गया। इसी प्रकार संचालन शक्ति पर 16.6 प्रतिशत के प्रस्तावित परिव्यय के विरुद्ध 18.8 प्रतिशत व्यय हुआ। जाहिर है कि योजना में अधःसचना (Infra structure) सम्बन्धी कठिनाइयों को दूर करने के लिए इन धरों पर व्यय बढ़ाया गया।

सरकारी और गैर सरकारी क्षेत्र का भाग

सरकारी क्षेत्र के 39,322 करोड़ रुपये के कुल परिव्यय में से 5,700 करोड़ रुपये चातु विकास व्यय के रूप में हैं। इस प्रकार 33,622 करोड़ रुपये विनियोग के रूप में शेष रह जाते हैं। इसमें यदि मालतालिकाओं (Inventories) के रूप में अनुमानित 3,000 करोड़ रुपये और सरकारी वित्तीय संस्थानों (Public financial institutions) द्वारा अपनी अचल परिसम्पत्त (Fixed assets) के रूप में विनियोग को जोड़ दिया जाए तो सरकारी क्षेत्र का कुल विनियोग 36,722 करोड़ रूपए आका जा सकता है। योजना काल के दौरान गैर सरकारी क्षेत्र का विनियोग 27,048 करोड़ रूपए आका गया है। इस प्रकार पाचवी योजना में कुल विनियोग 63,770 करोड़ रूपये रखा गया। सरकारी और गैर सरकारी क्षेत्रों के भाग का अनुपात 58:42 तय किया गया।

यदि स्थिर कीमतों पर विनियोग आका जाए तो इससे दो निष्कर्ष प्राप्त होते हैं (क) वास्तविक रूप में, पाचवी योजना का आकार 15 प्रतिशत छोटा हो गया हो और (ख) सरकारी क्षेत्र का भाग जो योजना प्रारूप में 66 प्रतिशत था कम होकर 58 प्रतिशत हो गया। चूंकि सरकारी क्षेत्र के भाग की सहाई अभाव्यवस्था के समाजीकरण के सूचक (Index of socialization) के रूप में कल्पित किया गया, इसलिए इससे स्पष्ट हो जाता है कि सरकारी क्षेत्र पर बल कम अवश्य हुआ।

परिव्यय का क्षेत्रानुसार वितरण (Sectoral distribution of outlay)

तालिका 5 में दिए गए कुल परिव्यय के क्षेत्रानुसार

वितरण से पता चलता है कि अकेले क्षेत्र के रूप में उद्योग एवं खनिज को कुल सरकारी परिव्यय का 26 प्रतिशत प्राप्त हुआ किन्तु आयोजक कुटीर तथा लघु स्तर के उद्योगों को इस क्षेत्र में शामिल करते हैं और इसका कुल योजना परिव्यय में भाग 1.36 प्रतिशत है। कृषि सिचाई और बाढ़ नियंत्रण का भाग 21 प्रतिशत रखा गया। परिवहन एवं संचार का भाग

तालिका 5 पाचवी पंचवर्षीय योजना के परिव्यय का क्षेत्रानुसार वितरण

	करोड़ रुपये			
	1974-75 से		1978-79 के लिए	
	संशोधित योजना प्रारूप	वास्तविक व्यय	कुल प्रतिशत	कुल प्रतिशत
1 कृषि तथा संचालित क्षेत्र	4766	12.1	4865	12.3
2 सिचाई तथा बाढ़ नियंत्रण	3434	8.7	3877	9.8
3 संचालन शक्ति	7016	17.8	7400	18.8
4 उद्योग खनिज	10701	25.9	9581	24.3
5 परिवहन संचार	6915	17.6	6,870	17.4
6 सामाजिक तथा संप्रदायिक सेवाएँ	6988	17.8	6,833	17.3
कुल	39,322	100.0	39,426	100.0

नोट: 1 1972-73 की कीमतों पर।

2 इसमें चातु कीमतों पर वास्तविक व्यय दिया गया है।

3 उद्योग तथा खनिज में प्रायः तथा छोटे उद्योगों पर व्यय शामिल है।

नोट पाचवी पंचवर्षीय योजना (1974-79) और पंचवर्षीय योजना का प्रारूप (1978-83) से संक्षिप्त

संशोधित योजना में कुल सार्वजनिक क्षेत्रीय व्यय का 17.6 प्रतिशत तय किया गया। सामाजिक सेवाओं के भाग को भी जो योजना प्रारूप में 17.8 प्रतिशत रखा गया।

1977-78 की आर्थिक समीक्षा द्वारा यह ज्ञात हुआ कि 1977-78 में अन्त होने वाले चार वर्षों के दौरान आसत वृद्धि दर 3.9 प्रतिशत रही। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि संशोधित पाचवी योजना का 4.4 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर का लक्ष्य पूरा न हो सका। चूंकि जनता सरकार ने पाचवी योजना को चार वर्ष पूरा हो जाने पर 31 मार्च 1978 को समाप्त करने का निर्णय किया इसलिए यह उचित होगा कि 4 वर्षों की उपलब्धियों की संशोधित पाचवी योजना के लक्ष्यों के साथ तुलना की जाए।

तालिका 6 में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि संशोधित पाचवी योजना के लक्ष्य केवल खाद्यान्न और कपड़े (विशेषकर विकेन्द्रीकृत क्षेत्र में) के ही पूरे हो सके। इसके विरुद्ध, रूई, कागज, और गत्ते, कपड़ा (कारखाना क्षेत्र) और सोमेट में निष्पादन (Performance) पाचवी योजना के लक्ष्य

## तालिका 6 संशोधित पाचवी योजना में उत्पादन के लक्ष्य और उपलब्धियाँ

मद	इकाई	आधार स्तर	चक्रवृद्धि दर			
			प्राप्ति	वार्षिक	वास्तविक	
			1977-78	लक्ष्य	1974-75 से 1977-78	
		1973-74	1978-79			
1 खाद्यान्न	लाख टन	1047	1250	1210	3.5	3.7
2 गन्ना	लाख टन	1443	1605	1569	2.7	2.2
3 रुई	लाख गट्टे	631	800	643	3.9	0.5
4 कोयला	लाख टन	790	1240	1032	9.4	6.9
5 रूक्ष पैट्रोलिएम	लाख टन	72	142	108	14.5	10.5
6 सूती कपड़ा	करोड़ मीटर	794	950	960	3.5	4.8
(i) कारखाना क्षेत्र	करोड़ मीटर	408	480	420	3.3	0.7
(ii) विकेन्द्रीकृत क्षेत्र	करोड़ मीटर	386	470	540	4.0	8.8
7 कागज और गन्ना	हजार टन	776	1050	900	6.0	3.8
8 नाइट्रोजन उर्वरक	हजार टन	1058	2900	2060	22.3	18.1
9 सीमेंट	लाख टन	147	208	192	7.1	6.9
10 नरम इस्पात	लाख टन	49	88	77	12.4	12.1
11 बिजली जनन	अरब कि० घाट	72	116	117	10.2	8.5

स्रोत: पाचवी पंचवर्षीय योजना (1974-79) और पंचवर्षीय योजना (1978-83) से संकलित

के स्तर से बहुत नीचा था। अन्य महत्वपूर्ण वस्तुओं अर्थात् गन्ना कोयला पैट्रोलिएम उर्वरक नरम इस्पात और बिजली के सम्बन्ध में उपलब्धि लक्षित स्तर से नीचे थी चाहे यह कमी बहुत अधिक नहीं थी। समग्र रूप में यह कहा जा सकता है कि संशोधित पाचवी योजना के लक्ष्य चाहे वे पाचवी योजना के प्रारूप की तुलना में बहुत कम कर दिए गए, प्राप्त न हो सके।

रहन-सहन के स्तर को उन्नत करना और रोजगार कायम करना

चाहे पाचवी योजना के प्रलेख में बेरोजगारी का समस्या के प्रति चिन्ता तो व्यक्त की गयी परन्तु इसके बारे में पूरे आकड़े तो पेश करने की बात दूर रही एक रूक्ष अनुमान भी तैयार न किया गया। छठी पंचवर्षीय योजना (1978-83) में यह रहस्य उद्घाटन हुआ कि यदि यह कल्पना की जाए कि इस काल में व्यक्ति-दिन बेरोजगारी (Person day unemployment) की दर उतनी ही है जितनी कि 1973 में थी तो मार्च 1978 में बेरोजगारी 206 लाख व्यक्ति वर्ष थी 165 लाख ग्राम क्षेत्रों में और 41 लाख व्यक्ति शहरी क्षेत्रों में। अतः बेरोजगारी की कुल मात्रा (206 लाख व्यक्ति वर्ष) आश्चर्यजनक रूप में अधिक है और यह विश्व के किसी भी देश जिसके बारे में आकड़े उपलब्ध हैं से ज्यादा है। 1978 में अवशिष्ट बेरोजगारी की इतनी मात्रा उपलब्ध होने के कारण यह निष्कर्ष निकालना ठीक ही होगा कि पाचवी

योजना बेरोजगारी की समस्या पर कोई फरारी चोट नहीं कर पायी।

मजदूरी-वस्तु क्षेत्र एवं भारतीय निर्धनता

गठ तीन योजनाओं में आयोजकों ने भारी वस्तु क्षेत्र (Heavy goods sector) पर बल दिया है और इससे भारतीय अर्थव्यवस्था को आद्योगिक आधार कायम करने में सहायता मिली है। किन्तु अन्यधिक पूँजी-प्रधान होने के कारण इससे एक ऐसा विनियोग ढांचा कायम हुआ जो पूँजी प्रधान (Capital intensive) ही कहा जा सकता है। इस दिशा में काफी प्रगति हो जाने के बाद यह जरूरी था कि संसाधनों का प्रयोग मजदूरी वस्तु क्षेत्र (Wage goods sector) के उत्पादन को बढ़ाने के लिए किया जाए ताकि गरीबों की समस्या पर साधा प्रहार किया जा सके। इससे सामाजिक और आर्थिक न्याय भी प्राप्त हो सकेगा। प्रोफेसर पी आर ब्रह्मानन्द ने इस तर्क को संक्षिप्त रूप में इस प्रकार पेश किया है "मजदूरी वस्तुओं का अतिरिक्त सम्भरण जिसके द्वारा मजदूरी वस्तुओं और/या वास्तविक मजदूरी दर के रूप में प्रति व्यक्ति वास्तविक आय में उन्नति होती है वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा बेरोजगारी को दूर किया जा सकता है। गरीबी जो मजदूरी वस्तुओं के अपर्याप्त सभरण के रूप में व्यक्त होती है पूर्ण रोजगार या पूर्णतर रोजगार (Fuller employment) के रास्ते में रकावट है। वास्तव में गरीबी और बेरोजगारी दो समस्याएँ नहीं हैं बल्कि समस्या तो एक ही है मजदूरी वस्तुओं का अपर्याप्त

सम्भरण।

पाचवीं योजना के पहले तीन वर्षों (1973-74 से 1976-77) सम्बन्धी आंकड़ों से संकेत मिलता है कि खाद्यान्नों में वृद्धि-दर केवल 2.25 प्रतिशत थी जबकि 1961-62 से 1973-74 की अवधि के दौरान 2.72 प्रतिशत वृद्धि दर से भी नीची है। अनाज के सम्बन्ध में वृद्धि-दर लगभग 2 प्रतिशत थी। मुख्य समस्या यह है कि चावल और दालों के उत्पादन में वृद्धि-दर मन्द रही है।

पाचवीं योजना के पहले तीन वर्षों के लिए पुनरी हुई मजदूरी वस्तुओं सम्बन्धी आंकड़ों से पता चलता है कि चीनी चाय वनस्पति तेल को छोड़कर अन्य वस्तुओं में 1973-76 के दौरान वृद्धि-दर 1960-73 की अवधि की तुलना में नीची हैं। इससे यह संकेत मिलता है कि पाचवीं योजना का विनियोग ढाचा मजदूरी वस्तुओं के उत्पादन में तीव्र वृद्धि लाने में सफल नहीं हुआ।

पाचवीं योजना की समग्र रूप में समीक्षा करने से यह निष्कर्ष निकलता है कि इसमें राष्ट्रीय आय की 3.9 प्रतिशत की दर से औसत वार्षिक वृद्धि हुई परन्तु खाद्यान्नों एवं अन्य मजदूरी वस्तुओं का सभरण इसी अनुपात में नहीं बढ़ा। चार वर्षों (1973-74 से 1977-78) की अवधि में सामान्य कीमत-स्तर में 34.5 प्रतिशत की वृद्धि हुई और इसी अवधि में उपभोक्ता कीमत सूचकांक (Consumer price index) 35.2 प्रतिशत बढ़ गया। जहिर है कि गरीब वर्गों की आय में वृद्धि नहीं हुई। न ही बेरोजगारी में कमी हुई। अतः कमजोर वर्गों के कल्याण के रूप में पाचवीं योजना अपनी उपलब्धियों पर गर्व नहीं कर सकती।

## 7. छठी पंचवर्षीय योजना (1980-85)

मार्च 1977 में सत्ता सफलाने के फौरन बाद, जनता सरकार ने पाचवीं योजना को चार वर्षों के पूरा होने पर ही 1978 में समाप्त कर दिया। जनता सरकार ने 1978-83 की अवधि के लिए परिप्रापक योजना (Rolling Plan) बनायी जिसे बाद में छठी योजना कहा गया। परन्तु जनता सरकार के गिरने के पश्चात् कांग्रेस (इ) की सरकार ने जनता सरकार की छठी योजना को समाप्त कर दिया और 1980-85 की अवधि के लिए अपनी छठी योजना चालू की।

छठी पंचवर्षीय योजना कठिन परिस्थितियों में आरम्भ की गयी। मार्च 1979 के पश्चात् अत्यधिक स्फीतिकारी दबावों के विद्यमान होने पिछले तीन वर्षों के दौरान ऐसे क्रान्तिक क्षेत्रों (Critical sectors) अर्थात् संचालन शक्ति, कोयला, रेलवे और इस्पात की लगातार विण्डवी हुई स्थिति

और पैट्रोलियम उत्पादों की कीमत में तीव्र वृद्धि-जो आयात लागतों (Import costs) में वृद्धि का अपरिहार्य उप परिणाम है- ने अर्थव्यवस्था के समग्र विकास की सभावनाओं पर और इसके अविरत विकास के लिए अतिरिक्त संसाधन गतिमान करने की गुंजाइश पर दुष्प्रभाव डाला। पैट्रोलियम और अन्य आयातों की अग्र्यात लागतों में अत्यधिक वृद्धि और विश्व अर्थव्यवस्था में विद्यमान प्रतिस्पर्धा की परिस्थितियों के कारण भारत के निर्यात में अविचिन्तता की स्थिति उत्पन्न हो गयी जिसके परिणामस्वरूप भुगतान-शेष में महत्वपूर्ण ह्रास होने की सभावना थी और देश को एक बार फिर विदेशी मुद्रा की बहुत कठिन स्थिति का सामना करना था। इस पृष्ठभूमि में छठी योजना में निम्नलिखित उद्देश्य निर्धारित किए।

**छठी योजना के उद्देश्य, परिचय एवं लक्ष्य**

(i) अर्थव्यवस्था की विकास दर में महत्वपूर्ण वृद्धि, संसाधनों के प्रयोग में कुशलता को बढ़ाना और उत्पादों में वृद्धि करना

(ii) आर्थिक एवं तकनीकीय आत्मनिर्भरता (Technological self reliance) प्राप्त करने के लिए आधुनिकीकरण (Modernisation) की गतिविधियों को मजबूत बनाना

(iii) गरीबी और बेरोजगारी के प्रभाव में उत्तरोत्तर कमी लाना

(iv) ऊर्जा के देशीय संसाधनों का तेजी से विकास जिसमें ऊर्जा के उपभोग में संरक्षण और कुशलता पर उचित बल हो

(v) न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम द्वारा आर्थिक और सामाजिक दृष्टि से कमजोर जनसंख्या के विशेष सन्दर्भ में सामान्य जनता के जीवन स्तर में सुधार करना अतः न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम (Minimum Needs Programme) द्वारा यह सुनिश्चित करना चाहिए कि देश के सभी भागों में एक निर्धारित अवधि के अन्दर राष्ट्रीय दृष्टि से स्वाकृत स्तर प्राप्त किए जा सकें

(vi) सार्वजनिक नीतियों एवं सेवाओं के पुनर्वितरक आधार (Redistributive basis) को गरीबों के हित में मजबूत बनाना जिससे आय और सम्पत्ति की असमानताओं में कमी हो

(vii) विकास की गति और तकनीकीय स्तरों के प्रसार में क्षेत्रीय असमानताओं (Regional inequalities) में उत्तरोत्तर कमी करना,

(viii) छोटे परिवार के मानक की स्वीकृति के रूप में स्वीकृति के ज़रिए जनसंख्या की वृद्धि को नियंत्रित करने के लिए नीतियों को बढ़ावा देना

(ix) पारिस्थितिकीय और पर्यावरणीय परिसम्पत्तियों

अर्थात् बचत की सीमान्त दर योजना काल में 33.7 प्रतिशत कल्पित की गई है। विदेशी पूंजी का शुद्ध अन्त प्रवाह सकल देशीय उत्पाद के केवल 0.6 प्रतिशत तक ही रहेगा।

1980-85 को अवधि के लिए कुल योजना विनियोग 1,58,710 करोड़ रुपये आका गया है। इसमें से सरकारी क्षेत्र का 74,710 करोड़ रुपये (47 प्रतिशत) अनुमानित किया गया। जाहिर है कि छठी योजना में विनियोग को दृष्टि से बत सरकारी क्षेत्र का ओर है।

### विकास-दर (Growth Rate)

इस बात की ध्यान में रखते हुए कि विनियोग का महत्वपूर्ण भाग चालू परियोजनाओं की ओर निर्देशित होगा विनियोग के ढांचे में परिवर्तन करने की गुंजाइश बहुत सीमित ही जान पड़ती है। यह बात छठी योजना में स्वीकार की गयी है। इस सीमाबन्धन में छठी योजना में देशीय उत्पाद में 5.2 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर कल्पित की गई है और प्रति व्यक्ति आय को 3.3 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि दर।

### सरकारी क्षेत्र का परिच्यय

छठी योजना (1980-85) में 1979-80 की कीमतों पर 97,500 करोड़ रुपये के कुल परिच्यय को व्यवस्था की गई। इसमें 13,500 करोड़ रुपये चालू परिच्यय होगा जो मुख्यतः योजनाकाल के दौरान कायम की गयी सेवाओं के परिपोषण में खर्च होगा। ये ऐसी सेवाएँ हैं जो परिसम्पत् कायम नहीं करती। कुल परिच्यय में ये चालू परिच्यय को घटा देने से योजना के लिए सरकारी क्षेत्र का विनियोग 84,000 करोड़ रुपये रह जाता है।

तालिका 7 में दिए गए सरकारी क्षेत्र के परिच्यय के आबंटन से पता चलता है कि ऊर्जा विज्ञान एवं तकनीकी की सर्वोच्च प्राथमिकता दी गई और इसके लिए कुल साधनों का 28 प्रतिशत रखा गया। यह इसलिए किया गया कि उत्पादन पर अंध सरपना सम्बन्धी सीमाबन्धन (Infrastructural constraints) समाप्त किए जा सकें। इसके बाद कृषि (जिसमें मिर्चाई एवं बाढ़ नियंत्रण भी शामिल हैं) का नम्बर आता है जिसे कुल परिच्यय का 26 प्रतिशत दिया गया। उद्योग एवं खनिज का भाग 15.5 प्रतिशत था जिसमें से ग्राम तथा लघु उद्योगों के लिए केवल 1.8 प्रतिशत रखा गया। परिवहन एवं संचार के लिए 16 प्रतिशत तय किया गया और सामाजिक सेवाओं पर लगभग 15 प्रतिशत खर्च किया गया।

छठी योजना की प्रगति की समीक्षा से पता चलता है कि कार्यान्वयन की प्रक्रिया के दौरान ऊर्जा क्षेत्र को सर्वोच्च प्राथमिकता दी गई। ऊर्जा के लिए 27 प्रतिशत के मौलिक

आबंटन के विरुद्ध योजना के दौरान वास्तव में 28 प्रतिशत व्यय किया गया। जबकि पैट्रोलियम पर 4,300 करोड़ रुपये खर्च करने का प्रस्ताव था वास्तविक व्यय 8,482 करोड़ रुपये (कुल योजना परिच्यय का 7.8 प्रतिशत) हुआ। इसी प्रकार कोयले पर व्यय 2,870 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 3,808 करोड़ रुपये (कुल का 3.5 प्रतिशत) कर दिया गया। अन्य क्षेत्रों में आयोजकों ने मौलिक योजना प्रलेख में निर्धारित परिच्यय के ढांचे का अनुसरण किया। इसमें केवल सिंचाई और बाढ़ नियंत्रण ही एक अपवाद था जिस पर कुल परिच्यय योजना काल में कम करके 10,930 करोड़ रुपये (अर्थात् 10 प्रतिशत) कर दिया गया जबकि मौलिक योजना में इस मद के लिए 12,160 करोड़ रुपये (कुल का 12.5 प्रतिशत) तय किया गया था।

### छठी योजना में रोजगार-जनन

छठी योजना में रोजगार जनन (Employment generation) गरीबी हटाओ प्रोग्राम का एक प्रधान अंग ही समझा गया है। रोजगार बढ़ाने के मुख्य क्षेत्र हैं कृषि ग्राम विकास ग्राम तथा लघु उद्योग भवन निर्माण, सार्वजनिक प्रशासन एवं सेवा। छठी योजना (1980-85) में 343 लाख मानव वर्ष रोजगार कायम करने का निर्देष किया गया जो योजना काल के दौरान श्रम शक्ति में वृद्धि के लगभग बराबर होगा। इस प्रकार रोजगार में 4.17 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वृद्धि की आशा की गयी जोकि श्रम शक्ति में 2.54 प्रतिशत की इस क्रम में वार्षिक वृद्धि से कहीं अधिक थी।

### उत्पादन के मौलिक लक्ष्य

खाद्यान्नों का उत्पादन जो 1979-80 में 1,090 लाख टन था 1,490 से 1,540 लाख टन तक बढ़ने का अनुमान था इस प्रकार खाद्यान्नों की वार्षिक वृद्धि दर 6.5 से 7.1 प्रतिशत होगी। इसी प्रकार चीनी का उत्पादन 39 लाख टन से बढ़कर योजना काल में 76 लाख टन रखा गया अर्थात् इसकी वार्षिक वृद्धि दर 14.3 प्रतिशत आती होगी। विद्युत जनन का लक्ष्य 1984-85 के लिए 191 अरब किलोवाट घंटे रखा गया जबकि 1979-80 में यह 112 लाख किलोवाट घंटे था। इस प्रकार बिजली जनन में योजना काल के दौरान 7.1 प्रतिशत की वृद्धि की आशा की गयी। इस तरह कोयले के उत्पादन में लगभग 59 प्रतिशत की वृद्धि और रूख पैट्रोलियम में लगभग 8.4 प्रतिशत की वृद्धि का लक्ष्य रखा गया। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि विकास पर ऊर्जा सीमाबन्धन (Energy constraint) को समाप्त करने के लिए श्रमिक प्रयास किया गया। उर्वरकों के उत्पादन में भी लगभग 13 प्रतिशत की वृद्धि का लक्ष्य तय किया गया। चूंकि भवन निर्माण में सीमेंट की कमी एक मुख्य बाधा है



के पास कम काम काज के मौसम में आय का कोई स्रोत नहीं होता। इस प्रोग्राम के अधीन ग्राम निर्धनों के लिए रोजगार कायम करने वाली विकास परियोजनाएँ चालू करनी चाहिए। राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम (National Rural Employment Programme) को केन्द्र द्वारा चासित योजना के रूप में 50-50 को केन्द्र एवं राज्यो के बीच सहभागिता के आधार पर चलाया गया।

### छठी योजना की प्रगति की समीक्षा

छठी योजना ऐसे समय पर चालू की गयी जब भारतीय अर्थव्यवस्था एक कठिन दौर से गुजर रही है। मुख्य कठिनाई थी 1979-80 का भारी सूखा, मुद्रा स्फीति की उच्च दर जो कि लगभग 1974-75 की तेज स्फाति की भाँति ही थी अर्थात् तेल एवं तेल उत्पादन की कीमत में तीव्र वृद्धि के कारण व्यापारार्थ (Terms of trade) में एक सोघो और तेज गिरावट। उस समय भारत की अर्थव्यवस्था की स्थिरता में ही सन्देह था, निरन्तर विकास को कायम रखने की समाधान का तो प्रश्न ही उठाना व्यर्थ था। ऐसे हालात में यह बात मनोवजनक है कि देश छठी योजना को कार्यान्वित कर सका और वह भी सफलतापूर्वक ढंग से। इसी कारण आयोजकों ने उल्लेख किया 'कुल मिलाकर यदि छठी पंचवर्षीय योजना पर विचार किया जाए, तो इसका देश की सवृद्धि (Growth) की गति को बनाए रखने और इसे सुदृढ़ करने, आयुनिकीकरण और सामाजिक न्याय में बड़ा योगदान है।'

#### तालिका 9 छठी योजना की वृद्धि दर (मूल्य वृद्धि)

	छठी योजना के लक्ष्य	प्रत्याशित वास्तविक
कृषि	3.8	4.3
खन तथा विनिर्माण	6.9	3.7
ग्राम क्षेत्र	5.5	6.6
क्षेत्र	5.1	5.2

स्रोत योजना आयोग सातवीं पंचवर्षीय योजना (1985-90)

वृद्धि दर एवं उत्पादन के प्रक्षेपणों को नीची दिला में संशोधित करना।

छठी योजना में 5.2 प्रतिशत की औसत वृद्धि दर प्राप्ति करने का जो लक्ष्य रखा गया था, वह प्राप्त कर लिया गया है। परन्तु सातवीं योजना में उल्लेख किया गया है कि 'छठी योजना में कुल वृद्धि दर के लक्ष्य मुख्यतः अच्छे कृषि निर्यादन और सेवा क्षेत्र के तीव्र विकास के कारण प्राप्त हो पाये हैं। खनन एवं विनिर्माण में आय जनन लक्ष्य से नचा ही रहा है

और यह छठी योजना के विकास रिकार्ड की एक कमजोरी है।' औद्योगिक क्षेत्र का निर्यादन छठी योजना के दौरान बहुत बुरा रहा और वास्तविक वृद्धि मौलिक लक्ष्य के लगभग आधे के बराबर रही।

किन्तु इन आंकड़ों को ध्यानपूर्वक देखने से पता चलता है कि यह वृद्धि दर 1979-80 के निम्न आधार वर्ष को लेकर आयी गई है। इस आधार पर 1980-81 से 1982-83 के बीच वृद्धि दर 4.5 प्रतिशत बैठती है परन्तु यदि 3 वर्षीय चल औसत (Moving average) को आधार बनाया जाए जिससे उच्चावचन निष्पन्न हो जाते हैं तो औसत वृद्धि दर 3.85 प्रतिशत निकलती है। इससे यह बात स्पष्ट हो जाती है कि 5.2 प्रतिशत की औसत वृद्धि दर का दावा अतिशयोक्ति है वास्तविक वृद्धि दर इससे कम है।

### छठी योजना में बचत और विनियोग

छठी योजना में 1984-85 तक बचत दर के 24.5 प्रतिशत तक बढ़ जाने की प्रत्याशा थी किन्तु वास्तविक बचत दर केवल 23.3 प्रतिशत तक पहुँच पायी। बचत दर में कमी का मुख्य कारण सार्वजनिक क्षेत्र की बचत का लक्ष्य से नीचे रहना था। केवल देशों में सरकारी बचत और अतिरिक्त कर्षण द्वारा साधन गतिमान बचने का साकार सार्वजनिक क्षेत्र में विनियोग का उच्च स्तर कायम रख पाया।

### विभिन्न क्षेत्रों का निर्यादन

कृषि क्षेत्र—छठी योजना के दौरान कृषि क्षेत्र का निर्यादन बहुत अच्छा रहा और कुछ फसलों में तो उत्पादन लक्ष्य से अधिक बढ़ गया। ऐसा पहली योजना के बाद प्रथम बार ही हुआ था। खाद्यान्न उत्पादन लगभग लक्ष्य तक ही पहुँच पाया अर्थात् 1983-84 में 1520 लाख टन। यही बात चीनी के सदर्भ में सत्य थी। योजना के अन्तिम वर्ष (1984-85) में देश के बहुत से भागों में सूखा पड़ने के कारण कृषि उत्पादन में कुछ गिरावट आयी। छठी योजना के दौरान खाद्यान्नों में अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों के आधीन क्षेत्रफल जो 1979-80 में 352 लाख हेक्टेयर था बढ़कर 1984-85 में 560 लाख हेक्टेयर हो गया जोकि छठी योजना का लक्ष्य था। सिंचाई और जल प्रबन्ध के क्षेत्र में छठी योजना में महत्त्वपूर्ण उपलब्धि हुई और सिंचाई क्षमता में 110 लाख हेक्टेयर की वृद्धि की गयी है।

इस सम्बन्ध में कुछ असन्तोषजनक पहलू भी थे (क) चावल और गेहूँ के बाघ और अनाजों तथा दालों के बाघ उत्पादन में लगातार असन्तुलन बना रहना (ख) हरित क्रांति का लगातार क्षेत्रीय असन्तुलन बना रहना। इसका प्रभाव इस बात में था कि हरित क्रांति के बाद के काल में खाद्यान्नों के आधीन 15 प्रतिशत क्षेत्रफल में खाद्यान्न वृद्धि का 50 प्रतिशत

की कीमतों में तीव्र वृद्धि के कारण शोचनीय थी। 1980 में तेल की कीमतों में और वृद्धि होने के कारण भुगतान शेष की स्थिति और गंभीर हो गयी। छठी योजना के दौरान व्यापार घाटा प्रत्याशित अनुमान से लगभग 18 प्रतिशत अधिक था परन्तु सौभाग्यवश अदृश्य भरो से प्राप्त होने वाली शुद्ध आय प्रत्याश से कहीं अधिक थी। इसके अतिरिक्त सरकार ने अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष से 5000 करोड़ रुपये का भारी ऋण प्राप्त कर लिया। इस प्रकार भारत सरकार ने केवल भुगतान शेष के भारी घाटे को पूरा करने में कामयाब हुई बल्कि छठी योजना के आखिरी तीन वर्षों में पर्याप्त मात्रा में विदेशी मुद्रा रिजर्व भी एकत्र कर पायी।

आत्मनिर्भरता की विकास रणनीति का एक महत्वपूर्ण पहलू देश में तेल के उत्पादन में तेजी से वृद्धि लाकर तेल-आयात को काटना है। देशीय रूद्ध तेल के उत्पादन में तब वृद्धि के कारण तेल की कुल देशीय मांग में आयात-अनुपात (Import ratio) जो 1979-80 में 66 प्रतिशत था, कम होकर 1984-85 में 31 प्रतिशत हो गया। इसके साथ साथ भौतिकी के देशीय उत्पादन ने भी हमारी आयात आवश्यकताओं को कम कर दिया।

किन्तु छठी योजना के दौरान निर्यात में बहुत धीमी वृद्धि हुई और यह भुगतान शेष की मुख्य कमजोरी थी। भारत के निर्यात की धीमी वृद्धि के तीन मुख्य कारण थे (क) विश्व के विकसित देशों में प्रतिस्तर (Recession) के कारण धीमी वृद्धि, (ख) एक संक्षम दीर्घकालीन निर्यात-आधार कार्यक्रम करने में धीमी प्रगति और (ग) देश में बनने वाली वस्तुओं को ऊँची उत्पादन लागत जिसके कारण वे अन्तर्राष्ट्रीय बाजारों में प्रतिस्पर्द्धा नहीं कर पायीं।

आत्मनिर्भरता की विकास रणनीति का एक और महत्वपूर्ण अंग विदेशी ऋण अनुपात को प्रबन्धकीय सीमाओं के भीच

रखना है। छठी योजना इसमें कामयाब हुई। उदाहरणार्थ 1979-80 में विदेशी ऋण सेवा भार (Debt service burden) कुल निर्यात का 12.5 प्रतिशत था जो कि 1984-85 में कम होकर 11.2 प्रतिशत हो गया। परन्तु इससे स्थिति का सही ज्ञायक नहीं मिलता। इस सिलसिले में उल्लेखनीय बात यह है कि अन्तर्राष्ट्रीय उधार एवं सहायता के ढांचे में भारी परिवर्तन हुए हैं। बहुत समय से भारत विश्व बैंक तथा ई डी ए से रियायती सहायता (Concessional aid) के रूप में विदेशी सहायता का अधिकतर भाग प्राप्त करता था परन्तु छठी योजना के दौरान गैर रियायती सहायता (Concessional aid) के रूप में विदेशी सहायता का अधिकतर भाग प्राप्त करता था परन्तु छठी योजना के दौरान गैर रियायती सहायता (Non concessional aid) के रूप में भारत एवं अन्य विकासशील देशों को यह सहायता प्राप्त होने लगी। इसके साथ वित्तीय संस्थाओं एवं गैर सरकारी क्षेत्र से भी प्रत्यक्ष उधार लिया गया। उधार के इस नए ढांचे में ब्याज दर अधिक होने के कारण ऋण सेवा भार में भारी वृद्धि हुई।

अतः यह कहा जा सकता है कि छठी योजना ने देश के विकास आत्मनिर्भरता और सामाजिक न्याय के लक्ष्य को आगे बढ़ाने में सहायता दी है। अर्थव्यवस्था ने 4 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त करके उसके उस अवरोधक को पार कर लिया है जिसे प्रोफेसर राजकमण ने 3.5 प्रतिशत की हिन्दू वृद्धि दर कहा। यह एक महत्वपूर्ण उपलब्धि है परन्तु गरीबी दूर करने और रोजगार विस्तार कार्यक्रम में प्रभावी रूप में सफलता प्राप्त नहीं हुई। कीमत वृद्धि को रोक नहीं जा सका। दालों का उत्पादन कीचला बिजली और इस्पात का उत्पादन तत्क्ष से कम ही रहा। अतः सातवीं योजना में इन समस्याओं की ओर अधिक ध्यान देना होगा।

## वित्तीय साधन और योजनाएँ (FINANCIAL RESOURCES AND THE PLANS)

### 1 वित्त के स्रोत (Sources of Finance)

भारत में और इस दृष्टि से दुनिया के किसी भी देश में आयोजन का सबसे कठिन कार्य वित्तीय साधनों को गतिमान करना है। अर्धव्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों के लिए लक्ष्य निर्धारित करना और उनकी प्राथमिकताएँ तय करना तो आसान है किन्तु आयोजित परियोजनाओं (Planned projects) के लिए आवश्यक वित्त जुटाना बहुत कठिन है। भारत सरकार जनता पर कर लगा सकती है। यह जनता की बचत को भी कई प्रकार से एकत्र कर सकती है यह देश में ऋण योजनाएँ चालू कर सकती है या विदेशी स्रोतों से पूँजी उधार ले सकती है। यदि ये सभी स्रोत अपर्याप्त हों तो यह न्यून वित्त व्यवस्था (Deficit financing) का सहारा ले सकती है या अपनी परियोजनाओं के लिए मुद्रा सृजन कर सकती है। सरकार को उपलब्ध वित्त के साधन मोटे तौर पर तीन वर्गों में बाँटे जाते हैं—देशीय बजट के स्रोत, विदेशी सहायता और न्यून वित्त व्यवस्था। देशीय बजट के स्रोतों से अप्रतिष्ठित उन सभी राशियों से है जो सरकार देश में ही एकत्र करती है। इनमें निम्नलिखित शामिल हैं—

(क) चालू राजस्व से अतिरिक्त (Surplus from current revenues) अर्थात् चालू राजस्व का चालू व्यय पर अतिरिक्त

(ख) सरकारी उद्यमों का योगदान

(ग) बाजार ऋणों (Market borrowings) छोटी बचत पूर्वोपायी कोष आदि द्वारा आन्तरिक गैर सरकारी बचत को गतिमान करना और

(घ) अतिरिक्त करों और सरकारी उद्यमों से अतिरिक्त राजस्व के रूप में अतिरिक्त साधन गतिमान करना।

विदेशी सहायता में विदेशों से प्राप्त ऋण तथा अनुदान (Grants) अन्तर्राष्ट्रीय ससाधनों अर्थात् अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (International Monetary Fund) विश्व बैंक कोष (World Bank) और अन्तर्राष्ट्रीय विकास संस्था (Interna-

tional Development Association) आदि से प्राप्त ऋण शामिल किये जाते हैं।

यदि देशीय बचत स्रोत और विदेशी सहायता सभी विकास परियोजनाओं के लिए वित्त जुटाने के लिए नाकाफी हों, तो भी सरकार बिना आवश्यक वित्त प्रबन्ध किए अपनी विकास परियोजनाओं को कार्यान्वित करती है। राजस्व और व्यय में इस अन्तर को न्यून वित्त प्रबन्ध (Deficit financing) कहा जाता है और राजस्व से अधिक व्यय की पूर्ति के लिए रिजर्व बैंक आफ इण्डिया से उधार प्राप्त कर या संचित रोक अधिशेष (Accumulated cash balances) का प्रयोग करके वित्त प्रबन्ध किया जाता है।

अभी तक हमने सरकारी क्षेत्र परियोजनाओं के लिए वित्त के स्रोतों का जिक्र किया। अब हम गैर सरकारी क्षेत्र को उपलब्ध वित्त स्रोतों का भी उल्लेख करेंगे। प्रथम व्यक्तिगत एवं कम्पनियों की बचत गैर सरकारी क्षेत्र को प्रत्यक्ष रूप में या बैंक प्रणाली द्वारा उपलब्ध होती है। द्वितीय गैर सरकारी क्षेत्र सरकारी क्षेत्र के वित्तीय ससाधनों अर्थात् औद्योगिक वित्त निगमों (Industrial Finance Corporations) राष्ट्रीय वित्त निगमों (State Finance Corporations) भारतीय औद्योगिक ऋण तथा विनियोग निगम भारतीय औद्योगिक विकास बैंक (Industrial Development Bank of India) आदि से भी गैर सरकारी क्षेत्र राशियाँ प्राप्त कर सकता है। तृतीय गैर सरकारी क्षेत्र बाजार से हिस्से तथा ऋणपत्र (Debentures) जारी करके राशियाँ प्राप्त कर सकता है। अन्तिम यह हिस्सा पूँजी (Equity capital) के रूप में या विदेशी सहयोग (Foreign collaboration) या प्रवासी भारतीयों द्वारा हिस्सा पूँजी में योगदान या अन्तर्राष्ट्रीय वित्त निगमों (विश्व बैंक से सम्बन्धित संस्थानों) या विश्व बैंक से ऋण आदि के रूप में विदेशी साधन प्राप्त कर सकता है।

किन्तु पचवर्षीय योजनाओं के वित्त प्रबन्ध के लिए हम केवल सरकारी क्षेत्र के वित्त प्रबन्ध पर ही ध्यान केन्द्रित करेंगे।

## 2. पंचवर्षीय योजनाओं के वित्त-प्रबन्ध का ढांचा

### (Pattern of Financing the Five-year Plans)

इस प्रभाग में हम पहली छः योजनाओं में वित्त-प्रबन्ध के स्तरों की गतिमत्ता को विवेचन करेंगे। सातवीं योजना के वित्त-प्रबन्ध का सविस्तार विवेचन आगेले प्रभाग में किया गया है।

तालिका 1 से स्पष्ट है कि विकास के लिए वित्त का सबसे महत्वपूर्ण स्रोत देशीय बजटीय सत्थन (Domestic budgetary resources) हैं। केवल द्वितीय और तृतीय योजना को छोड़ देशीय बजट साधनों द्वारा या तो योजना के 73 से 84 प्रतिशत तक वित्त जुटाया गया या यह प्रत्याशा की गयी कि इनसे इस मात्रा में वित्त उपलब्ध होगा। उदाहरणार्थ, प्रथम योजना में देशीय बजटीय साधनों द्वारा 73 प्रतिशत वित्त-प्रबन्ध किया गया और शेष 27 प्रतिशत विदेशी सहायता (10 प्रतिशत) और न्यून वित्त प्रबन्ध (17 प्रतिशत) द्वारा उपलब्ध कराया गया।

### विदेशी सहायता और न्यून-वित्त-प्रबन्ध के पक्ष में परिचर्चा

हमारे आयोजक प्रथम योजना को सफलता से आनन्द विभोर हो गए। साथ ही कुछ अन्य अनुकूल कारणतत्व भी इस परिस्थिति को उत्साहवर्धक बना रहे थे—खाद्यान्नों में मांगसे आपूर्तिनिर्भरता सामान्य कीमतों और विरोधकर खाद्यान्नों की कीमतों में स्थिरता चाहते न्यून वित्त-प्रबन्ध की मात्रा काफी बढ़ी थी फिर भारत के आयोजित आर्थिक विकास में विदेशी सरकारों और अन्तर्राष्ट्रीय संस्थान (अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष और विश्व बैंक) मदद देने के लिए इच्छुक ही नहीं बल्कि उत्साही थे। परिणामतः हमारे आयोजकों ने आकार में भारी वृद्धि करने का निश्चय किया और भारी वित्तीय साधन

प्राप्त करने के लिए विदेशी सहायता का सहारा लेने का प्रस्ताव किया और दूसरी और तीसरी योजनाओं के साधनों की अपूरित त्रिक्ति (Uncovered gap) को न्यून-वित्त-प्रबन्ध द्वारा पाटने का निर्णय किया। उदाहरणार्थ पहली योजना में 10 प्रतिशत विदेशी सहायता के विरुद्ध दूसरी योजना में 24 प्रतिशत और तीसरी योजना में 28 प्रतिशत साधन विदेशी सहायता से प्राप्त किए गए। न्यून-वित्त-प्रबन्ध की दूसरी योजना की कुल वित्तीय आवश्यकता के 20 प्रतिशत तक बढ़ाया गया परन्तु दूसरी योजना के पिछले भाग में स्फीतिकारी दबावों के उत्पन्न होने के कारण तीसरी योजना में न्यून-वित्त-प्रबन्ध (Deficit financing) की मात्रा घटाकर 13 प्रतिशत कर दी गयी। दूसरी और तीसरी योजनाओं के दौरान सरकार ने कुल वित्तीय साधनों का फेवल 56 प्रतिशत और 69 प्रतिशत देशीय बजटीय स्रोतों से एकत्र किया।

चौथी योजना के परचात् साधन गतिमान करने में फिर स्पष्ट परिवर्तन दिखाई देता है। चौथी योजना के अप्रैल 1969 में प्रारम्भ होने से पूर्व भारत सरकार विदेशी सरकारों (विरोधकर अमरीकी एवं ब्रिटिश सरकार का 1963 में भारत-शक मुद्रा के दौरान भारत के विरुद्ध दबाव) पर निर्भरता के दुष्प्रभाव को अनुभव कर चुकी थी और इसके साथ ही अन्तर्राष्ट्रीय वित्तीय संस्थानों के अनुचित दबाव (1966 में रुपये के अवमूल्यन के लिए आई एम एफ के दबाव) को महसूस कर चुकी थी। परिणामतः चौथी योजना में आपत्तिनिर्भरता (Self reliance) को आयोजन के एक मुख्य उद्देश्य के रूप में शामिल किया गया। विदेशी सहायता को तृतीय योजना में 28 प्रतिशत थी, को घटाकर चौथी योजना में 10 प्रतिशत किया गया और छठी योजना में इसे और कम करके 11 प्रतिशत करने का निश्चय किया गया।

साथ ही सरकार न्यून वित्त-प्रबन्ध के कीमत-स्तर पर

तालिका 1. पहली छः योजनाओं के वित्त प्रबन्ध के स्रोत

योजना	देशीय बजटीय साधन		विदेशी सहायता		न्यून वित्त प्रबन्ध		कुल	
	करोड़ ₹	%	करोड़ ₹	%	करोड़ ₹	%	करोड़ ₹	%
प्रथम योजना	1,440	73	190	10	330	17	1,960	100
द्वितीय योजना	2,560	58	1,090	24	950	20	4,600	100
तृतीय योजना	5,090	59	2,390	28	1,150	13	8,630	100
चौथी योजना	12,010	74	2,090	11	2,060	13	16,160	100
पांचवीं योजना	32,120	82	5,830	14	5,830	3	38,300	100
छठी योजना	81,570	84	10,930	11	5,000	5	97,500	100
(निर्यात अनुमान)								
अवधन अनुमान	86,610	78	8,530	8	15,680	14	1,10,820	100

नोट: भारत सरकार, विधेयन योजना प्रकाश।

होने वाले दुष्प्रभावों के बारे में पूर्णतया जागरूक थी। चाहे चौथी योजना में न्यून वित्त व्यवस्था की 13 प्रतिशत तक रखा गया परन्तु इसे कम करके पाचवीं योजना में 3 प्रतिशत और छठी योजना के दौरान 5 प्रतिशत रखा गया।

विदेशी सहायता पर कम निर्भरता और न्यून वित्त प्रबन्ध के कम प्रयोग ने सरकार को इस बात के लिए बाध्य कर दिया कि वह देशीय साधनों पर अधिकाधिक निर्भर हो जाए। परिणामतः जबकि देशीय बजटीय स्रोतों से तीसरी योजना के दौरान 59 प्रतिशत साधन प्राप्त किए गए, इनका योगदान चौथी योजना में 74 प्रतिशत पाचवीं योजना में 82 प्रतिशत और छठी योजना में 84 प्रतिशत तक किया गया (चाहे छठी योजना के दौरान वास्तविक योगदान 78 प्रतिशत था)।

### देशीय बजटीय साधन (Domestic Budgetary Resources)

देशीय बजटीय स्रोतों में निम्नलिखित मदें शामिल की जाती हैं— चालू राजस्व के अतिरिक्त सरकारी उद्यमों का योगदान बाजार ऋण छोटी बचतें पूर्वोपायी बोध से योगदान वित्तीय संस्थानों (Financial institutions) से सावधि ऋण विविध पूँजी परिसम्पत्त और अतिरिक्त साधन गतिमान करना (ये कठों के रूप में प्राप्त किए जा सकते हैं या सार्वजनिक उद्यमों से अतिरिक्त योगदान का रूप धारण कर सकते हैं)। देशीय बजटीय स्रोतों के इन अंगों का सापेक्ष महत्त्व तालिका 2 में दिया गया है।

चालू राजस्व से अधिशेष—पारम्परिक विचार सदैव इस बात पर बल देता रहा है कि चालू राजस्व का प्रयोग चालू व्यय को पूरा करने के लिए किया जाना चाहिए। किन्तु कराधान जांच आयोग (Taxation Enquiry Commission) ने यह सिफारिश की कि सरकार के चालू राजस्व का प्रयोग कुछ हद तक आर्थिक विकास के वित्त प्रबन्ध के लिए किया जा सकता है एवं किया जाना चाहिए और सरकार ने इसे स्वीकार कर लिया। इसका उद्देश्य चालू राजस्व को सीमित रखकर चालू राजस्व से कुछ अतिरिक्त उपलब्ध कराना

था ताकि अतिरिक्त का प्रयोग आर्थिक विकास के लिए किया जा सके। सिद्धान्त रूप में यह एक सराहनीय विचार है और योजना आयोग ने कर्तव्य रूप में चालू राजस्व से अतिरिक्त को विकास के लिए कुछ हद तक वित्त जुटाने के लिए इस्तेमाल किया। वास्तव में पहली योजना में इस मद से 25 प्रतिशत की सीमा तक वित्तीय साधन जुटाए गए। परन्तु अगली तीन योजनाओं (दूसरी तीसरी और चौथी) में इस मद से उपलब्ध नकारात्मक थी जो यह जाहिर करती है कि चालू व्यय को सीमित करने की अपेक्षा और चालू राजस्व में अतिरिक्त कायम करने की बजाय सरकार शुद्ध घाटे के बजट बनाने लगी। अपनी प्रबल इच्छा होने पर केन्द्र एवं राज्यीय सरकारों अपने चालू व्यय को सीमित नहीं कर पायीं। इसके कारण धे कीमतों की स्फीतिकारी वृद्धि और इसके परिणामस्वरूप महंगाई भस्ते और अन्य भुगतानों में वृद्धि। केन्द्र सरकार के सन्दर्भ में चालू राजस्व में वृद्धि का एक और महत्वपूर्ण कारण प्रतिस्था व्यय और ब्याज भुगतान में वृद्धि था। पाचवीं योजना में दर्शाया गया अतिरिक्त वास्तविक अतिरिक्त नहीं था बल्कि एक प्रत्याशित अतिरिक्त था। छठी योजना में चालू राजस्व से 14480 करोड़ रुपये (14.9 प्रतिशत) प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया परन्तु इस स्रोत से केवल 1890 करोड़ रुपये (अर्थात् कुल साधनों का 1.7 प्रतिशत) प्राप्त हो सका। वास्तव में योजना आयोग को देशीय बजटीय स्रोतों में से चालू राजस्व से अतिरिक्त को छोड़ ही देना चाहिए।

सरकारी उद्यमों का योगदान (Contribution from public enterprises)—चाहे इस मद से अधिक साधन प्राप्त नहीं हुए परन्तु समय के साथ साथ सरकारी उद्यमों का योगदान बढ़ता ही गया। दूसरी योजना में सरकारी उद्यमों का योगदान 3 प्रतिशत था चौथी योजना में यह बढ़कर 9 प्रतिशत हो गया और छठी योजना में लगभग 10 प्रतिशत तक पहुँच गया। वास्तव में सरकारी उद्यमों का योगदान योजना लक्ष्यों से सदैव बहुत कम हो रहा है। बहुत से सरकारी उद्यम घाटे पर चल रहे हैं और रेलवे डाक एवं तार जैसे विभागीय

तालिका 2 विभिन्न योजनाओं में देशीय बजटीय स्रोतों के अंगों का सापेक्ष महत्त्व

देशीय बजटीय स्रोत	कुल योजना साधनों का प्रतिशत					
	प्रथम योजना	द्वितीय योजना	तृतीय योजना	चौथी योजना	पाँचवीं योजना	छठी योजना
(क) चालू राजस्व से अधिशेष	25	1	5	2	13	15
(ख) सरकारी उद्यमों का योगदान		3	5	9	4	10
(ग) गैर सरकारी देशीय बचत	35	31	25	40	28	37
(घ) अतिरिक्त साधन गतिमान	13	23	34	27	37	22
कुल	73	56	59	74	82	84

उद्यमों (Departmental enterprises) का योगदान भी नममात्र ही रहा। उज्ज्वल बिन्दुओं में रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया और अन्य बैंकिंग तथा वित्तीय संस्थान शामिल हैं और कुछ वाणिज्यिक उद्यम (Commercial enterprises) जैसे इण्डियन अवल कॉर्पोरेशन हैं जो लगातार सरकार को मुनाफ़ा देते रहे हैं। जहाँ तक राज्यीय उद्यमों का सम्बन्ध है वे समग्र आयोजन की अवधि में घाटे पर चलते रहे हैं। उदाहरणार्थ राज्य बिजली बोर्ड एवं राज्य परिवहन निगम जो कि मुख्य राज्यीय उद्यम हैं पूरे योजना काल के दौरान घाटे पर चलते रहे हैं और समय के साथ साथ इनमें भारी संचयी घाटे (Accumulated losses) एकत्र हो गए हैं। इनके घटिया निष्पादन के बावजूद आयोजक प्रत्येक योजना में इनसे अपेक्षाकृत अधिक योगदान की प्रत्याशा करते रहे हैं।

**गैर-सरकारी देशीय बचत (Domestic private saving)**—गैर सरकारी बचत के दो अंगों बाजार ऋणों (Market Borrowings) और छोटी बचत के बारे में हमारा पिछला छ योजनाओं का अनुभव बहुत अच्छा है और वास्तव में ये दो स्रोत हमारे विकास के वित्त प्रबन्ध में महत्वपूर्ण योगदान देने लगे हैं। पहली योजना के दौरान, गैर सरकारी देशीय बचत द्वारा कुल साधनों का एक तिहाई जुड़ाया गया परन्तु अगली दो योजनाओं में इनका महत्व थोड़ा सा कम हो गया और आयोजकों ने विदेशी सहायता और न्यून वित्त प्रबन्ध (Deficit financing) पर अधिक भरोसा रखा। चौथी योजना में इस स्रोत से कुल साधनों का 40 प्रतिशत प्राप्त किया गया। इस अवधि में सरकारी आत्म निर्भरता और विदेशी सहायता पर निर्भरता को कम करने के बारे में इतनी चिन्तित थी कि इसने देश में ही साधन गतिमान करने का भारी प्रयास किया। यहाँ यह उल्लेख करना उचित होगा कि चौथी योजना के दौरान कुल वित्तीय आवश्यकताओं का 40 प्रतिशत गैर सरकारी देशीय बचत से उपलब्ध कराया गया। छठी योजना के दौरान, मौलिक अनुमान के अनुसार, गैर सरकारी देशीय बचत द्वारा कुल आयोजित विनियोग का 37 प्रतिशत (36400 करोड़ रुपये) उपलब्ध कराने का लक्ष्य रखा गया। वर्तमान अनुमान के अनुसार, सरकार 45930 करोड़ रुपये या कुल विनियोग का 41 प्रतिशत इस मद से प्राप्त करने में सफल हुई। आने वाले वर्षों में योजना वित्त के इस स्रोत का महत्व दो कारणों से बने रहने की प्रत्याशा है।

(क) सरकार के पास राष्ट्रीयकृत बैंकों, सार्वजनिक क्षेत्र के वित्तीय संस्थानों, सार्वजनिक पूर्वापार्यों कोषों आदि के रूप में एक अच्छा एवं विस्तृत बन्दी बाजार (Captive market) उपलब्ध है जो सरकार द्वारा राशिओं की किसी भी हद तक पूर्ति कर सकता है।

(ख) राष्ट्रीय एवं प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि के साथ जनता सभी वर्गों विशेषकर मध्यम वर्गों में बचत की सामर्थ्य एवं इच्छा में वृद्धि हुई है और सरकार भी उचित कर प्रोत्साहन (Tax incentives) एवं अन्य उपायों द्वारा बचत प्रवृत्ति को बढ़ावा देती है। (उदाहरणार्थ ब्याज रूपी आय एवं लाभांश रूपी आय (Dividend income) को 10000 रुपये तक आय कर से छूट दी गयी है)

अतः हम यह कहना उचित समझते हैं कि यदि देशीय बचत में वृद्धि न होता तो अपूरित रिक्ति (Uncovered gap) और भी अधिक हावी।

**अतिरिक्त साधन गतिमान (Additional Resource Mobilisation)**—इस मद के आधीन हम विकास के लिए पित्त जुटाने के दो स्रोतों को मानते हैं। पहला तो अतिरिक्त कराधान (Additional taxation) है जो सभी योजनाओं में सबसे महत्वपूर्ण स्रोत रहा है दूसरा, सरकारी क्षेत्र के उद्यमों द्वारा उनकी कीमतें बढ़ाकर (जिन्हें अब वस्तुओं की प्रशासित कीमतें कहते हैं) अतिरिक्त साधन गतिमान किए जाते हैं। अतिरिक्त कराधान विकास वित्त (Development finance) का एक महत्वपूर्ण स्रोत बन चुका है इस बात से प्रमाणित किया जाता है कि इसका योगदान पहली योजना में 13 प्रतिशत था, चौथी योजना में 23 प्रतिशत और छठी योजना में 30 प्रतिशत (मौलिक अनुमान के 22 प्रतिशत के विरुद्ध)। जबकि शहरी उपभोक्ताओं पर कर भार चरम सीमा तक पहुँच गया है वहाँ ग्राम-आय पर अभी अतिरिक्त कराधान काफी गुज़ाश्वर है। किसानों में हरित क्रांति के कारण काफी खुशहाली है और किसानों की अतिरिक्त आय का कुछ भाग विकास कार्यों के लिए कर्षेयों के रूप में अवश्य प्राप्त कर लेना चाहिए। सरकार ने सावजनिक क्षेत्र द्वारा उत्पन्न एवं विक्रय की जाने वाली वस्तुओं (जैसे पेट्रोल, कोयला, इस्पात आदि) तथा सेवाओं की प्रशासित कीमतों (Administered prices) को बढ़ाने का आसान तरीका अपनाया है। परन्तु 1986 के आरम्भ में कीमत वृद्धि के विरोध में जनता द्वारा प्रदर्शित गुस्से ने सरकार की आखे खोल दी हैं और भविष्य में इस स्रोत के माध्यम से अतिरिक्त साधन उपलब्ध कराने के बारे में सरकार अवश्य पुनर्विचार करेगी।

चूँकि विदेशी सहायता और न्यून वित्त व्यवस्था पर निर्भरता से देश के लिए गंभीर दुष्परिणाम हो सकते हैं इसलिए सरकार देशीय बजटीय स्रोतों पर अधिकारपूर्ण निर्भर होती गई है। देशीय बजटीय स्रोतों के विभिन्न अंगों विशेषकर अतिरिक्त कराधान, बाजार ऋणों और छोटी बचतों और सरकारी क्षेत्र के उद्यमों के योगदान का अपना पूरा महत्व है। जिस हद

तक देशीय साधनों का प्रयोग योजना आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए किया जाएगा उस सीमा तक हमारी विदेशी सहायता एवं न्यून वित्त प्रबन्ध निर्भरता कम हो जाएगी।

### 3 सातवी योजना में सरकारी क्षेत्र परित्यक्त के लिए वित्तीय-साधन

(Financial Resources for the Public Sector in the Seventh Plan)

सातवी योजना (1985-90) के लिए 1984-85 की कीमतों पर 180000 करोड़ रुपये के वित्तीय साधनों की आवश्यकता है। इसमें से 148000 करोड़ रुपये (कुल का 82.2 प्रतिशत) बजट स्रोतों से प्राप्त किया जाएगा जिसमें सरकारी उद्यम एवं देशीय उधार भी शामिल हैं। विदेशी सहायता के रूप में 18000 करोड़ रुपये या कुल योजना परित्यक्त का 10 प्रतिशत प्राप्त किया जाएगा। योजना के लिए आवश्यक शेष 14000 करोड़ रुपये न्यून वित्त प्रबन्ध द्वारा प्राप्त किए जाएंगे। तालिका 3 में मोटे तौर पर सातवी योजना के वित्त प्रबन्ध सम्बन्धी अनुमान दिए गए हैं।

अब हम वित्त प्रबन्ध के विभिन्न स्रोतों का विस्तार अध्ययन करेंगे।

#### चालू राजस्व से अधिशेष

पहली बार सातवी योजना के दौरान चालू राजस्व से अधिशेष प्राप्त होने की अपेक्षा इसमें 5249 करोड़ रुपये के घाटे का अनुमान लगाया गया। इस घाटे का मुख्य कारण केन्द्र सरकार का बढ़ता हुआ घाटा था। सातवी योजना के दौरान चालू राजस्व से 12011 करोड़ रुपये के घाटे का अनुमान लगाया गया। चाहे राज्तीय सरकारों के बजट में 6762 करोड़ रुपये के अधिशेष का अनुमान था परन्तु मद से

समग्र रूप में 5249 करोड़ रुपये के घाटे की प्रत्याशा की गयी।

केन्द्र के चालू राजस्व से घाटे का अनुमान लगाते समय निम्नलिखित मान्यताएँ की गयी हैं—

(i) मुख्य करों अर्थात् आयकर, सघीय उत्पादन शुल्कों एवं सीमा शुल्कों से राजस्व का अनुमान आठवे वित्त आयोग द्वारा लगाए गए 1984-85 की वृद्धि दरों पर ही लगाया गया है।

(ii) बाजार से उधार का आगामी पांच वर्षों के लिए अनुमान लगाते समय विभिन्न वर्गों के ऋणों की वर्तमान दरों को आधार बनाया गया है। इसमें सातवी योजना अवधि में जो नया ऋण लिया जायेगा तथा बकाया ऋण/अदायगीया हैं उनको भी शामिल किया गया है।

(iii) इस अनुमान में उर्वरकों, ज्वाह और निर्यात प्रोत्साहन के लिए दिए गए साहाय्य (Subsidies) भी शामिल किए गए हैं।

(iv) इन अनुमानों में 1984-85 के अन्त तक केन्द्र सरकार द्वारा अतिरिक्त महंगाई भत्ते की किरतों के लिए किया गया प्रावधान भी शामिल है। इस सम्बन्ध में चौथे वेतन आयोग की सिफारिशों के कारण जो बोझ पड़ेगा वह शामिल नहीं किया गया है क्योंकि यह पता नहीं कि उसकी राशि कितनी होगी।

#### सरकारी उद्यमों का योगदान

सरकारी उद्यमों के कुल अतिरिक्त (प्रतिष्ठित लाभ जमा मूल्यहास) का अनुमान 1984-85 के टैरिफ भाडों एवं उत्पाद मूल्य को आधार मानकर 35485 करोड़ रुपये लगाया गया। इसमें सबसे महत्वपूर्ण मद अन्य केन्द्रीय उद्यम हैं जिनमें बन्दरगाह और दामोदर घाटी निगम शामिल हैं और

तालिका 3 सातवी योजना में सरकारी क्षेत्र परित्यक्त का वित्त प्रबन्ध

	सातवी योजना मौलिक अनुमान (1985-86 से 1989-90)	कुल बा प्रतिशत	1985-86 से 1989-90 के दौरान अद्यतन अनुमान	कुल का प्रतिशत
I देशीय बजटीय स्रोत	74938	41.6	35988	19.7
(क) चालू राजस्व से अधिशेष	5249	2.9	14261	7.8
(ख) सरकारी उद्यमों का योगदान	35485	19.7	13246	7.2
(ग) अतिरिक्त साधन गतिमान	44702	24.8	37002	20.3
II पूँजी प्राप्ति (शुद्ध)	73062	40.6	103232	56.5
III विदेशों से प्राप्त शुद्ध अन्तर्प्रवाह	18000	10.0	15139	8.3
IV न्यून वित्त प्रबन्ध	14000	7.8	28457	15.5
कुल साधन	180000	100.0	182816	100.0

नोट ये सभी अंक के चालू कीमतों पर हैं।

स्रोत योजना आयोग आठवी योजना (1992-97)

बिके द्वारा 31,500 करोड़ रुपये का योगदान प्राप्त होने का अनुमान है। यह अनुमान लगाते समय मान्यता की गयी है कि इनका अधिक उपयोग किया जाएगा, संचालन कुशलता (Operational efficiency) में वृद्धि होगी और उत्पादकता भी बढ़ेगी क्योंकि सातवीं योजना में मूलतः इन्हीं बातों पर बत दिया गया।

तालिका 4 सरकारी उद्यमों का योगदान (1985-90)  
1984-85 की कीमतों पर करोड़ रुपये

उद्यम	राशि
1 रेलवे	4225
2 डाक एंव गैर	1729
3 अन्य केन्द्रीय उद्यम	31,500
4 राज्य बिजली बोर्ड	( ) 1,569
5 राज्य सड़क परिवहन निगम	( ) 415
6 अन्य राष्ट्रीय उद्यम	15
जोड़	35,485

#### बाजार ऋण (Market Borrowing)

सातवीं योजना के दौरान बाजार ऋण के रूप में 36108 करोड़ रुपये प्राप्त करने का अनुमान लगाया गया। बैंकों की नया शाखाएँ खुलाने से वाणिज्यिक बैंकों में जमा की जो वृद्धि होगी और जो अन्य उपाय किए जाएंगे और अन्य अशादाताओं जैसे जीवन बीमा निगम और कर्मचारी पूर्वापार कोष से जो अदृश्य ससाधन बढ़ेंगे वे अनुमान में शामिल नहीं किए गए हैं।

छोटी बचत (Small Savings) पिछले वर्षों से छोटी बचतों के रूप में अधिक राशि प्राप्त होने लगी है। यह बचत 1980-81 के 1121 करोड़ रुपये से बढ़कर 1984-85 में 3300 करोड़ रुपये होने की संभावना है। छोटी बचत के रूप में परिवार क्षेत्र के योगदान का वृद्धि तथा अन्य अभिकरणों जैसे कर्मचारी पूर्वापार कोष तथा गैर सरकारी क्षेत्र में अन्य भविष्य विधियों को मिलाकर 17916 करोड़ रुपये प्राप्त होने का अनुमान लगाया गया।

राज्य पूर्वापार की कोष—सातवीं योजना के दौरान इस मद में केन्द्र से 2300 करोड़ रुपये और राज्यों से 5027 करोड़ रुपये प्राप्त होने का अनुमान लगाया गया।

विविध पूँजी प्राप्ति (Miscellaneous capital receipts)—पूँजीगत प्राप्ति में केन्द्र, सरकारी कर्मचारियों, स्थानीय निकायों आदि से प्राप्त होने वाले ऋण तथा अग्रिम गैर सरकारी पूर्वापार कोष से प्राप्त होने वाली राशियाँ शामिल हैं। इस मद से कुल मिलाकर 12,618 करोड़ रुपये प्राप्त होने का अनुमान लगाया गया।

वित्तीय संस्थानों से सावधि ऋण (Term loans)—

वित्तीय संस्थानों से सावधि ऋणों के रूप में 4639 करोड़ रुपये प्राप्त होने का अनुमान है। इनमें से जीवन बीमा निगम एवं सामान्य बीमा निगम से 2335 करोड़ रुपये राज्य विद्युतीकरण निगमों (State Electrification Corporations) से 982 करोड़ रुपये भारतीय औद्योगिक विकास बैंक से 1100 करोड़ रुपये भारतीय औद्योगिक विकास बैंक से 1100 करोड़ रुपये और अन्य वित्तीय संस्थानों में 222 करोड़ प्राप्त होंगे।

#### अतिरिक्त साधन गतिमान करना

केन्द्र तथा राज्यीय सरकारों द्वारा (जिसमें इनके आधेन सरकारी उद्यम भी शामिल हैं) 44702 करोड़ रुपये के अतिरिक्त साधन गतिमान करने का अनुमान लगाया गया। केन्द्र तथा राज्यीय सरकारों जिन विषय उपायों का प्रयोग करेंगी उनका निर्णय प्रत्येक वर्ष में विद्यमान आर्थिक स्थिति के अनुसार किया जाएगा। इस सम्बन्ध में यह ध्यान रखा होगा कि ये उपाय स्फीतिकारि प्रभाव न रखते हो बल्कि वे विकास उत्पादित और वृद्धि को प्रोत्साहन देने वाले हों।

प्रत्यक्ष करों का जहाँ तक सम्बन्ध है उनका ठीक प्रकार से कर पालन, करों की घोरों को रोकने और कर परिहार (Tax avoidance) को कम करने के लिए समुचित कार्यवाही करने होगी। हाल ही में कर और सम्पत्ति कर की दरों में जो कटौत की गई है उससे प्रत्यक्ष करों की कठोरता से लागू करने में सहमता मिलेगी। निगम कर का जहाँ तक सम्बन्ध है इसके सरलीकरण के लिए हाल ही में अनेक परिवर्तन किए गए हैं।

अप्रत्यक्ष करों का जहाँ तक सम्बन्ध है मुख्यतः कर दरों के समायोजन और उन्हें पुंक्तियुक्त बनाने पर बल देना होगा। इसके अतिरिक्त संघीय उत्पादन शुल्कों (Union excise duties) की लाच में सुधार करना होगा और इसके लिए विशिष्ट एवं यथामूल्य शुल्क (Specificum ad valorem duties) का प्रतिस्थापन यथा मूल्य शुल्कों द्वारा करना होगा। विकल्प के रूप में विशिष्ट दरों का समय समय पर स्फीति की दर को ध्यान में रखते हुए समायोजन करना होगा। ऐसी कर रियायतों (Tax concessions) को छोड़ जो प्रारम्भिकता प्राप्त क्षेत्रों में उत्पादन को प्रोत्साहित करती हैं अन्य कर रियायतों की समीक्षा की जाएगी और जहाँ वे न्यायसंगत नहीं होंगी वे हटा दी जाएंगी।

सखनिक क्षेत्र द्वारा किए गए भारी विनियोग से प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में ग्राम क्षेत्रों को सामान्यतया आर कक्ष क्षेत्रों की विशेषता लाभ हुआ है। अतः अब आवश्यकता इस बात की है कि ग्रामीण अर्थ में राजस्व प्राप्त करने के और अधिक उपाय ढूँढ़े जाएँ।



सरकारी क्षेत्र के उद्यमों द्वारा अतिरिक्त ससाधन गतिमान करने के लिए घाटे और किराए आदि में सशोधन कर 2500 करोड़ रुपये के अतिरिक्त साधन गतिमान करने की प्रत्याशा है। दूर संचार कार्यक्रमों का विस्तार और ढाक संचालन में होने वाले घाटे को कम करके इस विभाग द्वारा 250 करोड़ रुपये के अतिरिक्त साधन जुटाए जाएंगे।

केन्द्रीय सरकारी उद्यमों में 11490 करोड़ रुपये के अतिरिक्त साधन प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया। अतः इन्हें अपनी कीमती नीति का युक्तिकरण और अन्य उपाय जैसे क्षमता उपयोग में उन्नति उत्पादित स्तर को ऊँचा उठाना और मालातलिकाओं (Inventories) को कम करना होगा।

सरकार केन्द्रीय बजट में दिए जाने वाले साहाय्यो (Subsidies) में से कुछ बहुत ही अनिवार्य साहाय्यो को छोड़ अन्य को कम करने का प्रयास करेगी ताकि योजना के लिए बचत राशि बचायी जा सके।

राष्ट्रीय सरकारों के उद्यमों द्वारा राज्य बिजली बोर्डों के घाटे टैरिफ की वर्तमान दरों पर सातवीं योजना के दौरान 11757 करोड़ रुपये आके गए। इन घाटों को कम करने के प्रयास किए जाएंगे। इनकी टैरिफ दरों में कुछ वृद्धि करके बिजली थोड़ी द्वारा 7000 करोड़ रुपये के अतिरिक्त ससाधन जुटाए जाएंगे।

सातवीं योजना के दौरान राज्य परिवहन निगमों के निष्पादन को उन्नत करने का प्रयास किया जाएगा। इस दृष्टि से बसों के किराए में वृद्धि, स्टाफ बस अनुपात में सुधार और कुशलता को उन्नत करके योजना के दौरान इन उद्यमों द्वारा 2200 करोड़ रुपये जुटाए जाएंगे।

सातवीं योजना के दौरान बहु उद्देश्यीय मुख्य तथा मध्यम सिंचाई योजनाओं द्वारा 966 करोड़ रुपये का घाटा होने की संभावना है। इसे पूरा करने के लिए पानी की दरों में वृद्धि करनी जरूरी है।

### वित्त प्रबन्ध के ढाँचे के राजकोषीय गुणधर्म

सातवीं योजना ने इस महत्वपूर्ण तथ्य को बेनकाब किया कि गैर कृषि कुल देशीय उत्पाद (GDP) के प्रतिशत के रूप में प्रत्यक्ष करों के अनुपात में पिछले दशक के दौरान लगातार गिरावट होती रही और यह 1975-76 में 5.8 प्रतिशत की तुलना में 1983-84 में 4.4 प्रतिशत हो गया है। प्रत्याशा के विपरीत कि आर्थिक विकास के साथ प्रत्यक्ष करों की तुलना में यह अनुपात बढ़ना चाहिए था सरकार अधिकाधिक रूप में अप्रत्यक्ष करों पर निर्भर होती गई है और कुल देशीय उत्पाद में अप्रत्यक्ष करों का भाग जो 1975-76 में 11.7 प्रतिशत था बढ़कर 1948-85 में 14 प्रतिशत हो गया जबकि प्रत्यक्ष करों का अनुपात इसी काल के दौरान 3.4

प्रतिशत से कम होकर 2.3 प्रतिशत हो गया।

प्रत्यक्ष करों के अनुपात में गिरावट से यह स्पष्ट सकेत प्राप्त होता है कि कर प्रणाली का पुनर्गठन होना चाहिए और प्रशासन को इसे दृढ़ता से लागू करना चाहिए। सातवीं योजना के ससाधन सम्बन्धी अनुमान इस कल्पना के आधार पर तैयार किए गए हैं कि स्वचालित वृद्धि एवं नीति सम्यन्त्र उपायों के परिणामस्वरूप कुल कर अनुपात जो 1984-85 में 16.3 प्रतिशत था बढ़कर 18.3 प्रतिशत हो जायेगा। योजना की सफलता इस लक्ष्य की प्राप्ति पर महत्वपूर्ण रूप में निर्भर करती है।

तालिका 5 गैर कृषि कुल देशीय उत्पाद (साधन लागत पर) के प्रतिशत के रूप में प्रत्यक्ष कर 1975-76 से 1983-84

कर का रूप	1975-76	1980-81	1983-84
1 निगम कर	2.24	1.84	2.32
2 आय पर कर	3.15	2.11	1.51
3 घन कर	0.14	0.09	0.08
4 भू राजस्व एवं कृषि आवक	0.68	0.28	0.27
5 अन्य प्रत्यक्ष कर	0.26	0.25	0.27
6 कुल प्रत्यक्ष कर	6.47	4.57	4.45

स्रोत: योजना आयोग सातवीं पंचवर्षीय योजना (1985-90)

सातवीं योजना के वित्तीय ढाँचे की प्रगति की समीक्षा

सातवीं योजना के वित्तीय ढाँचे की समीक्षा के लिए आकड़ों के आधार पर कुछ महत्वपूर्ण सकेत मिलते हैं। (देखिए तालिका 3)

पहला जहाँ पर सातवीं योजना के देशीय बजट के स्रोतों से 41.6 प्रतिशत साधन जुटाने का निश्चय किया गया था वहाँ वास्तविक रूप में 1985-86 से 1989-90 के दौरान केवल 19.7 प्रतिशत साधन इस स्रोत से जुटाए जा सके। इसके लिए जो भी लक्ष्य विभिन्न उप क्षेत्रों में निर्धारित किए गए पूरे न हो सके। उदाहरणार्थ जहाँ चालू राजस्व में अधिशेष के रूप में 5249 करोड़ रुपये के घाटे की व्यवस्था की गई वहाँ यह घटा बढ़कर 14261 करोड़ रुपये हो गया। इस प्रकार 2.9 प्रतिशत के अनुमानित घाटे की अपेक्षा वह घाटा बढ़कर 7.8 प्रतिशत हो गया। दूसरे सरकारी उद्यमों से योगदान के रूप में 35485 करोड़ रुपये प्राप्त करने का प्रस्ताव था अर्थात् कुल साधनों का 19.7 प्रतिशत परन्तु प्राप्ति लक्ष्य से कम ही रही अर्थात् 13246 करोड़ रुपये या कुल का केवल 7.2 प्रतिशत। अतः इस मद से भी लक्ष्य प्राप्त होने की कोई संभावना नहीं। तीसरे, अतिरिक्त साधन गतिमान करने के रूप में 44702 करोड़ रुपये अर्थात् 24.8 प्रतिशत का लक्ष्य रखा गया परन्तु इस मद से केवल 37003 करोड़

रुपये अर्थात् कुल का 20.3 प्रतिशत ही जुटाया गया। अतः इस दृष्टि से भी योजना का लक्ष्य पूरा न हो सका।

परन्तु बाजार उधार एवं अन्य विविध पूंजी प्राप्तियों (Miscellaneous capital receipts) के रूप में कहा संपन्न योजना काल में सातवीं योजना में 73 062 करोड़ रुपये प्राप्त करने की टारगेट थी। 1 03 232 करोड़ रुपये के आन्तरिक उधार प्राप्त किए गए। अतः इस मद से 40.6 प्रतिशत प्राप्त करने की अपेक्षा 56.5 प्रतिशत साधन उपलब्ध करण गए। यह एक सुगम रास्ता है जिसका प्रयोग सरकार बार बार करती है परन्तु इसके कारण ब्याज अदायगी के रूप में सामान्य बजट पर अत्यधिक भार पड़ता है।

विदेशी शुद्ध अन्तर्प्रवाह (Foreign net inflow) के रूप में 10 प्रतिशत के प्रस्ताव के विरुद्ध केवल 8.3 प्रतिशत साधन उपलब्ध कराए गए। जाहिर है कि सरकार ने विदेशी निर्भरता को दृष्टि से योजना की सोमा में ही कार्य किया है।

किन्तु न्यून वित्त प्रबन्ध के रूप में 14 000 करोड़ रुपये को 5 वर्षों के लक्ष्य को विरुद्ध 28 457 करोड़ रुपये का न्यून वित्त किया गया। अतः 7.8 प्रतिशत के न्यून वित्त (Deficit finance) के लक्ष्य के विरुद्ध यह अनुपात 15.5

प्रतिशत रहा है। जाहिर है कि सातवीं योजना में लक्ष्य से दुगुनी मात्रा में न्यून वित्त प्रबन्ध करना पड़ा।

वित्तीय ढांचे के विश्लेषण से साफ जाहिर है कि सातवीं योजना के वास्तविक वित्तीय प्रबन्ध में भारी विकृति पैदा हो गयी। योजना चालू राजस्व में अधिशेष के लक्ष्य प्राप्त करने में असफल रही है। सरकारी उद्यमों के निष्पादन को उन्नत करने में भी सरकार सफल नहीं हो पायी। इस प्रकार सरकार प्रस्ताव से कहीं अधिक न्यून वित्त प्रबन्ध का सहारा ले रही है जिसके परिणामस्वरूप स्फीतिकारी प्रवृत्तियों को ही बढ़ावा मिला है। इसी प्रकार सरकार बाजार उधार (Market borrowing) पर अत्यधिक निर्भर हो गई है जो एक सुगम रास्ता अवश्य है परन्तु एक कटकाकीर्ण मार्ग है। कारण यह है कि इससे ब्याज भुगतान की दरें बहुत बढ़ जाती हैं जो कि बजट में घाटे का कारण बन जाती हैं। कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि सरकार वित्त को पैर स्फीतिकारी ढांचे (Non inflationary pattern) के विकास में सफल नहीं हो पायी है। इसी के फलस्वरूप योजना के दौरान 46 प्रतिशत की कीमतें बढ़ी हुई हैं या आसवन 6.7 प्रतिशत प्रतिवर्ष जोकि एक शोचनीय परिस्थिति है।

## सातवीं पंचवर्षीय योजना (1985-90)

(SEVENTH FIVE-YEAR PLAN, 1985-90)

### 1. सातवी योजना की रूपरेखा

#### उद्देश्य और विकास-रणनीति

सातवीं पंचवर्षीय योजना का प्रारूप 9 नवम्बर, 1985 को राष्ट्रीय विकास परिषद् (National Development Council) द्वारा स्वीकृत किया गया। यह बात स्वीकार की गयी कि आयोजन के आरम्भ के पश्चात् भारतीय अर्थव्यवस्था ने अपने मूल उद्देश्यों की प्राप्ति की ओर लगातार प्रगति की है। ये उद्देश्य हैं एक स्वतंत्र, आत्मनिर्भर अर्थव्यवस्था की स्थापना साम्य एव न्याय पर आधारित सामाजिक प्रणाली की स्थापना सामाजिक तथा आर्थिक असमानताओं को प्रभावी रूप में कम करना और देशीय तकनीकालाजीय विकास के लिए सुदृढ़ आधार तैयार करना। सातवीं योजना में ऐसी नीतियों एवं प्रोग्रामों पर बल देने का निश्चय किया गया जो खाद्यान्नों की वृद्धि दर को बढ़ाती है रोजगार का विस्तार करती है और उत्पादित को उन्नत करती है। विकास की वर्तमान अवस्था में सातवीं योजना के भावी लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए ये तीन बहुत महत्वपूर्ण फौरी उद्देश्य माने गए।

#### निर्धनता एवं रोजगार (Poverty and employment)

सातवीं योजना के लिए अपनाई गई विकास रणनीति में निर्धनता बेरोजगारी और क्षेत्रीय असन्तुलन (Regional imbalances) की समस्या पर सीधा प्रहार करने का सकल्प किया गया। सातवीं योजना के दौरान यह आशा की गयी कि कुल रूप में निर्धनों की संख्या जो 1984-85 में 27.3 करोड़ थी कम होकर 1989-90 में 21.1 करोड़ हो जायेगी और इसमें अधिकतर उन्नति ग्राम क्षेत्रों में ही होगी। इस प्रकार निर्धनता रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या का अनुपात जो 1984-85 में 36.9 प्रतिशत था कम होकर 25.8 प्रतिशत हो जायेगा।

सातवीं योजना में इस बात पर बल देना आवश्यक है कि निर्धनता विरोधी कार्यक्रम अपने आप में स्थाई आधार पर निर्धनता को समाप्त नहीं कर सकते। निर्धनता और अल्प रोजगार

की समस्याओं पर एक विरस्थायी प्रभाव डालने के लिए एक विस्तारी अर्थव्यवस्था (Expanding economy) और गत्यात्मक कृषि क्षेत्र का ढांचा होना अनिवार्य है।

रोजगार के क्षेत्र में योजना का मुख्य उद्देश्य यह है कि रोजगार के अवसरों का विस्तार श्रमशक्ति की वृद्धि की अपेक्षा तेज गति से होना चाहिए। सातवीं योजना की अवधि के दौरान 400 लाख मानक व्यक्ति वर्षों (Person years) की रोजगार क्षमता में वृद्धि होगी जबकि इसके विरुद्ध श्रमशक्ति में लगभग 390 लाख व्यक्तियों की वृद्धि होगी। रोजगार क्षमता में 4 प्रतिशत प्रति वर्ष की वृद्धि होगी जबकि इसकी तुलना में श्रमशक्ति की प्रत्याशित वृद्धि दर 2.6 प्रतिशत होगी। कृषि क्षेत्र में रोजगार की वृद्धि दर 3.5 प्रतिशत रहने की संभावना है और गैर कृषि क्षेत्र में 4 प्रतिशत प्रतिवर्ष।

उत्पादक रोजगार (Productive employment) का जनन सातवीं योजना की विकास रणनीति में केन्द्रीय महत्व रखता है। विकास विधि में खाद्यान्नों खाद्य तेलों चीनी वस्त्रों पकाने के ईंधन और जनोपयोग की अन्य वस्तुओं के उत्पादन को बढ़ाने और मकानों का तेजी से विस्तार करने की ओर विशेष ध्यान दिया गया। इन वस्तुओं में विनियोग की तीव्र वृद्धि से गरीब जनता के लिए उत्पादक रोजगार कायम करने के प्रयासों को और अधिक बल मिलेगा।

#### उत्पादित एवं कृशलता की उन्नति

भारतीय अर्थव्यवस्था की एक मुख्य कमजोरी निम्न उत्पादता (Low Productivity) रही है जोकि बहुत से परस्पर सम्बन्धित कारणतत्त्वों का परिणाम है। निम्न उत्पादितता का एक प्रधान कारण पूँजी के प्रयोग की अकुशलता है। बहुत से क्षेत्रों में उत्पादन में वृद्धि विनियोग की मात्रा में वृद्धि के अनुकूल नहीं हुई। सातवीं योजना में इस बात पर विशेष बल दिया गया कि योजनाकाल के दौरान जो परिसम्पत्त कायम किए जा चुके हैं उनसे अधिक उत्पादन प्राप्त किया जाए। वर्तमान विनियोग के अल्प प्रयोग से होने वाले उत्पादन में

## सातवीं पंचवर्षीय योजना (1985-90)

तालिका 1 : सातवीं योजना के दौरान सार्वजनिक क्षेत्र के परिव्यय

	1985-90 के दौरान प्रस्तावित व्यय		वास्तविक परिव्यय (1985-90)	
	करोड़ रुपये	प्रतिशत	करोड़ रुपये	प्रतिशत
1. कृषि तथा ग्राम विकास	22,333	12.4	30,317	13.6
(क) कृषि तथा सम्बन्ध क्रियाएँ	10,524	5.8	12,686	5.7
(ख) ग्राम विकास	8,906	5.0	14,195	6.4
(ग) विशेष क्षेत्र कार्यक्रम	2,803	1.6	3,436	1.5
2. सिंचाई तथा बाढ़ नियंत्रण	16,979	9.4	16,719	7.5
3. ऊर्जा	55,129	30.6	63,615	28.6
4. उद्योग एवं खनिज	22,108	12.3	30,052	13.5
5. परिवहन	22,645	12.6	30,140	13.6
6. संचार	4,474	2.5	8,664	3.9
7. तकनीकी एवं पर्यावरण	2,463	1.4	3,086	1.4
8. सामान्य आर्थिक सेवाएँ	1,396	0.8	2,862	1.3
9. सामाजिक सेवाएँ	31,545	17.5	35,037	15.8
10. सामान्य सेवाएँ	1,028	0.6	1,677	0.8
कुल (1 से 10)	1,80,000	100.0	2,22,169	100.0

नोट: 1985-86, 1986-87 और 1987-88 के आकड़े वास्तविक परिव्यय हैं। 1988-89 के आकड़े स्रोतित अनुमान हैं और 1989-90 के वार्षिक योजना परिव्यय हैं।

स्रोत: आर्थिक समीक्षा (1989-90)

कमी को विनियोग द्वारा नयी क्षमता कायम करके पूरा करना न्यायोचित नीति नहीं है। अतः उद्योग में आयोजन का केन्द्र नयी सुविधाओं पर भारी विनियोग की अपेक्षा वर्तमान सुविधाओं में सुधार करके क्षमता और उत्पादित को उन्नत करना है। इसके लिए क्षमता उपयोग (Capacity utilisation) में सुधार और सभी क्षेत्रों में प्रोजेक्टों के कुशल कार्यान्वयन पर बल देना सातवीं योजना का मूल उद्देश्य है और ऐसा विशेषकर सिंचाई, संचालनशक्ति, परिवहन और उद्योग में करना होगा। तभी भारतीय अर्थव्यवस्था उच्च विकास-पथ पर डाली जा सकती है।

सातवीं योजना में कल्पित नबत, विनियोग और वृद्धि दर

सातवीं योजना में सार्वजनिक क्षेत्र में 1,80,000 करोड़ रुपये के (1984-85 की कीमतों पर) परिव्यय की व्यवस्था की गयी है। इसमें चालू परिव्यय (Current outlay) अर्थात् योजनाकाल के दौरान सेवाओं के अनुक्षण पर व्यय शामिल किया जाता है जो 25,872 करोड़ रुपये तक परिसम्पत्तों का निर्माण नहीं करता। अतः सार्वजनिक क्षेत्र में विनियोग 1,54,218 करोड़ रुपये होगा। इसके अतिरिक्त गैर-सरकारी क्षेत्र में 1,68,148 करोड़ रुपये का विनियोग होगा। इस प्रकार सातवीं योजना में 3,22,366 करोड़ रुपये के विनियोग का प्रस्ताव

किया गया। अतः सरकारी और गैर-सरकारी क्षेत्र के विनियोग का अनुपात 48 : 52 होगा।

इन विनियोग-कार्यक्रमों के परिणामस्वरूप यह आशा की गयी कि विनियोग जो 1984-85 में 24.5 प्रतिशत (बाजार कीमतों पर कुल देशीय उत्पाद के प्रतिशत के रूप में) था, बढ़कर 1989-90 में 25.9 प्रतिशत हो जाएगा। तदनुसार बचत दर 23.3 प्रतिशत थी बढ़कर 24.5 प्रतिशत हो जाएगी।

विनियोग-प्रोणमों के परिणामस्वरूप, सातवीं योजना में औसत रूप में 5 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वृद्धि-दर प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया। आयोजकों के अनुसार यह वृद्धि दर (Growth rate) छठी योजना के दौरान प्राप्त वृद्धि दर के अनुरूप ही हो थी, चाहे यह पिछले दशक की औसत वृद्धि दर से कुछ ऊँची है। यह इस मान्यता पर आधारित है कि वर्द्धमान पूँजी-उत्पाद अनुपात (Incremental capital-output ratio) सातवीं योजना में लगभग 5 रहेगा जबकि यह छठी योजना में 5.5 था। वर्द्धमान पूँजी-उत्पाद अनुपात का अर्थ योजना काल के दौरान कुल विनियोग की मात्रा के फलस्वरूप कुल देशीय उत्पाद में वृद्धि के अनुपात से है। चौक सातवीं योजना की विकास-रणनीति में कुशलता पर बल इसका एक अनिवार्य अंग था, इसलिए पूँजी-उत्पाद अनुपात को अपेक्षाकृत नीची मात्रा प्राप्त करने की प्रत्याशा

की गयी।

### क्षेत्रीय परिव्यय और लक्ष्य (Sectoral Outlays and Targets)

सार्वजनिक क्षेत्र में योजना परिव्यय के क्षेत्रीय आबंटन तालिका 1 में दिए गए हैं। सबसे बड़ी अकेली मद ऊर्जा है जिस पर कुल परिव्यय का 30.6 प्रतिशत खर्च करने का प्रावधान किया गया। ऊर्जा को सर्वोच्च प्राथमिकता देने का उद्देश्य ऊर्जा सम्बन्धी सीमाबन्धन को हटाना था जोकि आधुनिकीकरण एवं तकनीत्साजी उन्नति की प्रगति में मुख्य रुकावट है। सामाजिक सेवा कार्यक्रमों जिनमें अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों और समाज के अन्य कमजोर वर्गों पर अधिक बल देने के लिए कुल योजना परिव्यय का 17.5 प्रतिशत लागाने का निर्णय किया गया। परिवहन पर 22,645 करोड़ रुपये के परिव्यय का लक्ष्य (12.6 प्रतिशत) रेलवे सड़क तथा सड़क परिवहन और परिवहन के अन्य साधनों को उन्नत करना है जो कि आर्थिक विकास के लिए बहुत जरूरी है।

कृषि तथा ग्राम विकास के लिए 22,333 करोड़ रुपये (कुल परिव्यय के 12.4 प्रतिशत) की व्यवस्था की गयी। इसके परिणामस्वरूप यह आशा की गयी कि कृषि क्षेत्र में औसत वृद्धि दर 4 प्रतिशत रहेगी।

योजना में औद्योगिक क्षेत्र में 8 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया। सरकारी क्षेत्र में औद्योगिक एवं खनिज विकास कार्यक्रमों के लिए 22,108 करोड़ रुपये की व्यवस्था की गयी। इसका अधिकतर भाग चालू परियोजनाओं एवं प्रोजेक्टों पर खर्च होगा। नयी परियोजनाओं के लिए बहुत ही चयनात्मक नीति अपनाई गई। कुल मिलाकर 70 प्रतिशत परिव्यय इस्पात उर्वरकों अलौह धातुओं पैट्रो रसायन और सीमेंट के लिए रखा गया जोकि आंतरिक क्षेत्र (Core sector) में है।

योजना मानवीय ससाधन विकास (Human Resources Development) शिक्षा स्वास्थ्य रक्षा परिवार नियोजन जल सभरण एवं सफाई और कमजोर वर्गों की सहायता के लिए 31,545 करोड़ रुपये खर्च करने का प्रोग्राम बनाया गया।

योजना का उद्देश्य ग्राम तथा नगर क्षेत्रों की समग्र जनसंख्या के लिए पर्याप्त मात्रा में पीने के पानी की सुविधा उपलब्ध कराना है। सफाई सुविधाएँ 80 प्रतिशत नगर जनसंख्या को और 25 प्रतिशत ग्राम जनसंख्या को उपलब्ध करायी जाएगी।

### उत्पादन के लक्ष्य

सातवीं योजना की क्षेत्रीय वृद्धि दरें तालिका 2 में दी गई हैं। इसमें उत्पादन के मूल्य वृद्धि (Value added) की वृद्धि दरें दी गई हैं। इनसे पता चलता है कि कृषि का

उत्पादन लगभग 4 प्रतिशत की वृद्धि दर से बढ़ेगा। यह आय में वृद्धि और निर्धनता एवं बेरोजगारी को समाप्त करने के प्रोग्रामों के अनुकूल है। औद्योगिक एवं खनिज वस्तुओं के उत्पादन में 8.3 प्रतिशत की औसत वृद्धि दर की प्रत्याशा है गैस और जलसभरण में 12 प्रतिशत और परिवहन में 8 प्रतिशत।

तालिका 2 सातवीं योजना के दौरान परिकल्पित वृद्धि दरें

क्षेत्र	प्रतिशत प्रतिवर्ष	
	कुल मूल्य वृद्धि	कुल उत्पादन का मूल्य
1 कृषि	2.5	4.0
2 खनन एवं विनिर्माण	6.8	8.3
(क) खनन	11.7	13.0
(ख) विनिर्माण	5.5	8.0
3 बिजली, गैस और जल सभरण	7.9	12.0
4 पवन निर्माण (Construction)	4.8	4.8
5 परिवहन	7.1	8.0
6 सेवाएँ	6.1	6.6
कुल	5.0	6.6

स्रोत योजना आयोग सातवीं पंचवर्षीय योजना (1985-90)

### कृषि विकास

सातवीं योजना के दौरान कुल उत्पादन की औसत वार्षिक वृद्धि दर 4 प्रतिशत और मूल्य वृद्धि दर 2.5 प्रतिशत रहने की संभावना है। कृषि उत्पादन के लक्ष्यों का निरीक्षण करने से पता चलता है कि योजना के अन्त तक खाद्यान्न का उत्पादन जो 1984-85 में 1,500 लाख टन था बढ़कर 1,780, 1,830 लाख टन हो जाएगा। इसमें चावल का उत्पादन 1984-85 में 600 लाख टन से बढ़कर 1989-90 में 730, 750 लाख टन हो जाएगा अर्थात् इसमें 4.0-4.6 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि होगी। इस प्रकार गेहूँ का उत्पादन 450 लाख टन से 560 लाख टन तक बढ़ जाने की संभावना है अर्थात् 4.5-4.8 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर।

जहाँ तक वाणिज्यिक फसलों का सम्बन्ध है तिलहनो के उत्पादन की वृद्धि दर 9.7 प्रतिशत रूई एवं पटसन में यह 4.8 प्रतिशत और गन्ने में यह 3.8 प्रतिशत होगी। योजना के सम्बन्ध में एक सतोषजनक बात यह है कि दूध का उत्पादन 388 लाख टन से बढ़कर 509 लाख टन करने का लक्ष्य है अर्थात् 5.6 प्रतिशत की वृद्धि दर और अण्डों के उत्पादन की औसत वार्षिक वृद्धि दर 8.1 प्रतिशत रहेगी। जाहिर कि ये दोनों वस्तुएँ एक पौष्टिक एवं सन्तुलित भोजन उपलब्ध करने में महत्वपूर्ण योगदान दे सकती हैं।

कृषि विकास विधि में सिंचाई सुविधाओं के विस्तार की

केन्द्रीय महत्व दिया गया। सूखा प्रेरित क्षेत्रों जनजातीय एवं पिछड़े क्षेत्रों में मध्यम सिंचाई योजनाओं या छोटी सिंचाई योजनाओं तक ही नयी परियोजनाओं को सीमित रखा जाएगा। छोटी सिंचाई योजनाओं के आधीन पूर्वी एवं उत्तर पूर्वी राज्यो में भू पूर्ण जल (Ground water) के विकास पर बल दिया जाएगा। इससे इन क्षेत्रों में उन्नत जल प्रबन्ध द्वारा चावल के उत्पादन को बढ़ाने में सहायता मिलेगी।

योजना में सिंचाई क्षमता के आधीन 130 लाख हेक्टेयर अतिरिक्त क्षेत्र लाया जाएगा। इससे थोड़े समय में पकने वाली फसलों के आधीन क्षेत्रफल में उन्नत किस्म के बीजों द्वारा उत्पादन बढ़ाया जा सकेगा। साथ ही फसल गहनता (Cropping intensity) को जो 1984-85 में 1.26 थी बढ़ाकर 1989-90 में 1.33 तक ले जाने का लक्ष्य रखा गया। अतः फसल-आधीन कुल क्षेत्रफल जो 1984-85 में 1800 लाख हेक्टेयर था, बढ़कर 1989-90 में 1900 लाख हेक्टेयर हो जायेगा। इसके साथ साथ उर्वरक उपयोग 1984-85 में 84 लाख टन से बढ़कर 1987 में 135-140 लाख टन हो जायेगा।

### औद्योगिक उत्पादन के लक्ष्य

सातवीं योजना की औद्योगिक विकास रणनीति में विशेष बल इन बातों पर है (i) अग्र संरचना सुविधाओं (Infrastructural facilities) विशेषकर संचालन शक्ति को उन्नति (ii) परिसम्पत्तियों के आधुनिकीकरण एवं परिपक्वता पर अधिक ध्यान (iii) तकनीकी की उन्नति (iv) उत्पादित में उन्नति (v) लागत में कमी और अधिक प्रतिस्पर्धा (vi) नयी वस्तुओं को प्रारंभ करना, और (vii) चुने हुए कुछ ऐसे उद्योगों जिनमें देश की तुलनात्मक लाभ प्राप्त हो, के त्वरित विकास के लिए विशेष प्रयास करना। इन सबके फलस्वरूप खनिज एवं विनिर्मित वस्तुओं के उत्पादन की वृद्धि दर सातवीं योजना के दौरान 8.3 प्रतिशत प्रतिवर्ष रहने का अनुमान है। सातवीं योजना में संचालन शक्ति का 12.6 प्रतिशत की वार्षिक दर से बढ़ाने का लक्ष्य रखा गया है।

औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि दर के लक्ष्यों की समीक्षा से पता चलता है कि जहां तक रूख तेल का सम्बन्ध है इसके देशीय उत्पाद को जो 1984-85 में 290 लाख टन था, बढ़ाकर 1989-90 में 345 लाख टन किया जाएगा। परन्तु चूक तेल की खपत में तेजी से वृद्धि हो रही है इस कारण कुल उपयोग में शुद्ध आयात का भाग जो 1984-85 में 31 प्रतिशत था, बढ़कर 35 प्रतिशत हो जायेगा। कोयले का उत्पादन 14.74 करोड़ टन से बढ़कर 1989-90 में 22.6 करोड़ टन हो जाएगा। मानव निर्मित वस्तुओं के सम्बन्ध में उत्पादन 1989-90 तक प्रत्याशित मार्ग के बराबर हो जायेगा

अर्थात् इनके आयात की आवश्यकता नहीं रहेगी। सामेंट का उत्पादन योजना काल के दौरान बढ़कर 1989-90 में 490 लाख टन हो जायेगा जो कि देश की समग्र आवश्यकता के लिए पर्याप्त होगा। इस प्रकार इस्पात का उत्पादन जो 1984-85 में 86.9 लाख टन था को बढ़ाकर 1989-90 में 126.5 लाख टन करने का लक्ष्य रखा गया। इस प्रकार कुल उपयोग में आयात का भाग 18.6 प्रतिशत से कम होकर 11 प्रतिशत हो जायेगा। जाहिर है कि देश बहुत सी महत्वपूर्ण वस्तुओं में आत्मनिर्भर हो जाएगा। यह अभिनन्दनीय प्रवृत्ति है।

## 2 सातवीं योजना के लिए वित्त प्रबन्ध (Financing the Seventh Plan)

विनियोग के लिए उपलब्ध कुल संचयनों का आधार देशीय बचत और विदेशों से प्राप्त पूंजी हैं। देशीय बचत (Domestic saving) का मात्रा जिसे गतिमान किया जा सकता है अर्थव्यवस्था में भूतकालीन व्यवहार सम्बन्धी ढाँचे और दीर्घकालीन प्रवृत्तियाँ पर निर्भर करती हैं अर्थात् जनसङ्ख्या की बचत की प्रवृत्ति और कर प्रणाली की लोच इसके अतिरिक्त कराधान प्रोत्साहनों एवं सन्स्थानात्मक और नीति सम्बन्धी परिवर्तनों द्वारा किए गए चेतन प्रयास बचत दर को बढ़ाते हैं। बचत की दर भारतीय अर्थव्यवस्था में छठी योजना के दौरान लगभग 23 प्रतिशत के दर पर गिरावट हो गई है। सातवीं योजना में बचत की दर बढ़कर 1989-90 में 24.3 प्रतिशत करने का लक्ष्य रखा गया है।

सातवीं योजना के दौरान कुल देशीय बचत 302,366 करोड़ आंकी गयी है। इसके साथ 20,000 करोड़ रुपये के विदेशी पूंजी अन्तः प्रवाह की कल्पना की गयी है। इस प्रकार कुल प्रत्याशित संचयनों का मात्रा 3,22,366 करोड़ रुपये होगी जो कि योजना में प्रस्तावित विनियोग के बराबर है।

कुल देशीय बचत का क्षेत्रवार विवरण तालिका 3 में दिया गया है। कुल देशीय बचत में सरकारी क्षेत्र का भाग 19 प्रतिशत है और गैर सरकारी क्षेत्र का 81 प्रतिशत। कुल रूप में सरकारी क्षेत्र में 57,422 करोड़ रुपये के साधन गतिमान किए जायेंगे जिसमें से सरकार क्षेत्र के गैर वित्तीय उद्यमों का योगदान 49,156 करोड़ रुपये और वित्तीय उद्यमों का 8,266 करोड़ रुपये होगा। गैर सरकारी क्षेत्र में बचत का सबसे बड़ा स्रोत परिवार क्षेत्र है जिसमें 2,16,165 करोड़ रुपये प्राप्त होंगे अर्थात् कुल बचत का 71.5 प्रतिशत। परिवार क्षेत्र की वित्तीय बचत के वाणिज्य बचत (विनियम सहकारी समितियाँ भी शामिल हैं) में जमा और पूर्वोपार्जित कोष (Provident fund) मुख्य स्रोत हैं। अन्य स्रोतों में चरन्सी गैर बैंकिंग कम्पनियों के जमा, जीवन बीमा निधि, निगम सहकारी क्षेत्र

मे हिस्से एवं ऋणपत्र और भारतीय इकाई न्यास हैं। कुल वित्तीय बचत 102 753 करोड़ होगी जोकि अर्थव्यवस्था की समग्र बचत का 34.8 प्रतिशत होगी। परिवार क्षेत्र द्वारा भौतिक परिसम्पत्तों (Physical assets) के रूप में सातवीं योजना के दौरान 113912 करोड़ रुपये की बचत का अनुमान है जोकि कुल बचत का 37.7 प्रतिशत है। इसके अलावा निगम क्षेत्र द्वारा 28 779 करोड़ रुपये की बचत का अनुमान है जो कुल बचत का 9.5 प्रतिशत होगी। जाहिर है कि बचत का सबसे बड़ा स्रोत परिवार क्षेत्र होगा उसके बाद सरकारी क्षेत्र का नम्बर आता है। निगम क्षेत्र का भाग बचत की दृष्टि से लगभग 10 प्रतिशत तक ही बढ़ पायेगा।

### तालिका 3 सातवीं योजना के दौरान कुल देशीय बचत का क्षेत्रवार विवरण

(1984-85 की कीमतों पर)

क्षेत्र	राशि करोड़ रुपये	कुल का प्रतिशत
1 सरकारी क्षेत्र की बचत	57 422	19.0
(i) सरकार एवं सरकारी उद्यम (गैर वित्तीय)	49 156	16.3
(ii) सरकारी उद्यम (वित्तीय)	8 266	2.7
2 गैर सरकारी बचत (Private)	2,44 944	81.0
(i) परिवार क्षेत्र	2 16 165	71.5
(क) वित्तीय बचत	1 02 531	34.8
(ख) भौतिक परिसम्पत्तु	1 13 912	37.7
(ii) गैर सरकारी निगम क्षेत्र (सहकारी क्षेत्र समेत)	28 779	9.5
3 कुल देशीय बचत (1+2)	302 366	100.0

स्रोत योजना आयोग सातवीं पंचवर्षीय योजना (1985-90)

### तालिका 4 सातवीं योजना की प्रगति के संकेतक

	1984-85	1989-90	सूचकांक (1984-85 = 100)	चक्रवृद्धि दर (1984-85 से 1989-90)
साधन लागत पर शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद (करोड़ रुपये)				
(1980-81 की कीमतों पर)	1 33 972	1 74 798	130.3	5.5
प्रति व्यक्ति आय (रुपये)	1 804	2 142	118.8	1.5
औद्योगिक उत्पाद सूचकांक (1980-81 = 100)	130.1	196.4	152.9	8.6
कृषि उत्पादन सूचकांक (1969-70 = 100)	154.6	187.0	120.9	1.9
सकल देशीय पूंजी निर्माण (सकल देशीय उत्पाद का %)	20.1	24.1		
सकल देशीय बचत (सकल देशीय उत्पाद का %)	18.7	21.7		
खाद्यान्न उत्पादन (लाख टन)	1 455	1 710	117.5	3.3
निर्यात (चालू कीमतों पर करोड़ रुपये)	11 744	28 799	240.4	15.7
आयात (चालू कीमतों पर करोड़ रुपये)	17 134	40 642	237.2	15.5
उपभोक्ता कीमत सूचकांक (1960 = 100)	582	951	157.2	9.4
धोके कीमत सूचकांक (1981-82 = 100)	120.1	165.7	138.0	6.6
कुल मौद्रिक संसाधन (करोड़ रुपये)	1 02 357	2 39 184	233.6	18.5

स्रोत आर्थिक समीक्षा (1991-92) से संकलित

विनियोग के ढांचे से पता चलता है कि परिवार क्षेत्र से 102 253 करोड़ रुपये की बचत दूसरे दो देशीय क्षेत्रों को हस्तांतरित की जायेगी। इसके अतिरिक्त विदेशों से पूंजी अन्तर्प्रवाह में से 18 000 करोड़ रुपये सरकारी क्षेत्र को और 2 000 करोड़ रुपये गैर सरकारी निगम क्षेत्र को प्राप्त होंगे।

### 3 सातवीं योजना की प्रगति

सातवीं योजना की प्रगति की समीक्षा से पता चलता है कि साधन लागत पर शुद्ध राष्ट्रीय उत्पादन में 1984-85 और 1989-90 के दौरान 5.5 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि प्राप्त हुई। अतः यह कहना उचित हो होगा कि सातवीं योजना का 5 प्रतिशत वृद्धि दर प्राप्त करने का लक्ष्य पूरा हो गया है। यह बड़ा उत्साहवर्धक है कि प्रति व्यक्ति शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद (Per Capita NNP) में सातवीं योजना के दौरान औसतन 3.5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि प्राप्त हुई। दूसरे शब्दों में भारतीय अर्थव्यवस्था ने प्रोफेसर राजकृष्ण द्वारा संकेत किए गए हिन्दू वृद्धि दर के अवरोधक को पार कर लिया है।

सातवीं योजना के दौरान क्षेत्रीय वृद्धि दरों से पता चलता है कि कृषि में 2.5 प्रतिशत के लक्ष्य के विरुद्ध प्राप्त वृद्धि दर 3.0 प्रतिशत थी। विनिर्माण में प्राप्त वृद्धि दर 7.5 प्रतिशत थी जबकि लक्ष्य 5.5 प्रतिशत था। परिवहन संसार एवं व्यापार में प्राप्त वृद्धि दर 6.4 प्रतिशत थी परन्तु सामुदायिक एवं वैयक्तिक सेवाओं में यह 7.2 प्रतिशत थी। सभी क्षेत्रों की वृद्धि दर के 5% लक्ष्य के विरुद्ध, 1984-85 से 1989-90

के दौरान प्राप्त वृद्धि दर 5.5 प्रतिशत थी (देखिए तालिका 5) कुछ क्षेत्रों में वृद्धि लक्ष्य से कुछ कम रही है परन्तु मुख्य क्षेत्रों में समग्र वृद्धि दर सन्तोषजनक रही।

तालिका 5 सातवीं योजना के दौरान प्राप्त वृद्धि दरें

	सातवीं योजना का लक्ष्य	1984-85 से 1989-90 के दौरान प्राप्त वृद्धि दर
कृषि	7.5	3.0
उद्योग	11.7	8.1
निर्माण, निर्माण, विजली और लघु जल संचरण	5.5	7.5
परिवहन, संचार एवं व्यापार	7.1	6.4
सामुदायिक एवं वैयक्तिक सेवाएं	6.1	6.0
सभी क्षेत्र	5.0	5.6

स्रोत: आठवीं पंचवर्षीय योजना (1990-97)

### विनियोग के लक्ष्य की बनाए रखना

पालू कीमतों पर सातवीं योजना का सार्वजनिक क्षेत्र सम्बन्धी परिव्यय 2,18,730 करोड़ रुपये था। यदि इस योजना परिव्यय की 1984-85 की कामती पर परिवर्तित किया जाए, तो यह पता चलता है कि सार्वजनिक क्षेत्र में 1,80,000 करोड़ रुपये के विरुद्ध वास्तविक परिव्यय 1,80,654 करोड़ रुपये था। दूसरे शब्दों में यह कहना ठीक होगा कि सातवीं योजना मौलिक परिव्यय के वास्तविक रूप में बनाए रखने में सफल हुई है।

### बचत एवं विनियोग दरें (Saving and Investment Rates)

सातवीं योजना के दौरान सकल देशीय पूंजी निमाण का दर की ओर 1984-85 में 70.1% थी 1988-89 तक बढ़कर 73.9% हो गयी। इसी अवधि के दौरान सकल देशीय बचत 18.7 प्रतिशत से बढ़कर 21.1 प्रतिशत हो गई। इस प्रकार 1984-85 में शुद्ध विदेशी बचत जो 1.4 प्रतिशत थी का अन्त प्रवाह 1988-89 में बढ़कर 2.9 प्रतिशत हो गया।

### कृषि उत्पादन के लक्ष्य

सातवीं योजना के दौरान कृषि उत्पादन सूचकांक में औसतन 4.2 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वृद्धि हुई। तालिका 6 में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि चाहे मध्यावधि समीक्षा में मौलिक लक्ष्यों की तुलना में नजर नौकी कर ली गयी फिर भी सभी मुख्य मंदा में लक्ष्य प्राप्त नहीं किए जा सके। जहां तक चावल का सम्बन्ध है लक्ष्य प्राप्त कर लिया गया है। गेहूँ के लक्ष्य की प्राप्ति में 40 लाख टन की कमी रही। दालों के उत्पादन का लक्ष्य भी प्राप्त न हो सका।

खद्यान्नों का सशोधित लक्ष्य जिसे घटाकर 1.750 लाख टन कर दिया गया भी प्राप्त न हो सका। किन्तु मुख्य तिलहनो में उत्पादन बढ़कर 1.69 लाख टन हो गया। इसी प्रकार चीनी में उपलब्ध लक्ष्य से अधिक थी।

कृषि उत्पादन के लक्ष्यों की प्राप्ति में कमी आने के लिए दो कारणतत्त्व उत्तरदायी हैं। पहला सिंचाई के लक्ष्य पूरे नहीं किए जा सके। आर्थिक समीक्षा (1989-90) में यह बात बहुत साफ शब्दों में कही गई 'सातवीं योजना के पहले चार वर्षों में 86.3 लाख हेक्टेयर का अतिरिक्त सिंचाई क्षमता निर्मित की गयी जबकि लक्ष्य 109.7 लाख हेक्टेयर का था। इस अवधि (1985-86 से 1988-89) के दौरान बड़ी तथा मध्यम सिंचाई के अन्तर्गत 23.4 लाख हेक्टेयर अतिरिक्त सिंचाई क्षमता कायम की गयी जबकि लक्ष्य 29.9 लाख हेक्टेयर था और छोटी सिंचाई के अन्तर्गत 64.9 लाख हेक्टेयर की अतिरिक्त सिंचाई क्षमता कायम की गयी जबकि लक्ष्य 79.8 लाख हेक्टेयर का था।' जाहिर है कि बड़ी तथा मध्यम सिंचाई और छोटी सिंचाई दोनों के लक्ष्य की प्राप्ति में कमी रही है। दूसरे, सातवीं योजना के दौरान अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों द्वारा कृषि-आधारी क्षेत्रफल का लक्ष्य 700 लाख हेक्टेयर था, परन्तु वास्तविक उपलब्ध के 650 लाख हेक्टेयर तक पहुंच पायी। इन्हीं दो कारणों से कृषि सम्बन्धी लक्ष्य विशेषकर खाद्यान्न उत्पादन का लक्ष्य प्राप्त न किया जा सका।

### औद्योगिक उत्पादन के लक्ष्य

सातवीं योजना के दौरान औद्योगिक उत्पादन की 8.3 प्रतिशत वृद्धि दर के लक्ष्य के विरुद्ध, योजना के दौरान वास्तविक उपलब्धि 8.1 प्रतिशत प्रतिवर्ष था। समग्र रूप में औद्योगिक उत्पादन के लक्ष्य पूरे हो जायेंगे। किन्तु बहुत सा महत्वपूर्ण मंदा में लक्ष्यों का पूति में गंभीर रूप में कमी रहेगा। उदाहरणार्थ स्लैब तेल के उत्पादन का लक्ष्य 3.6 प्रतिशत था परन्तु उपलब्धि केवल 3.3 प्रतिशत था। वनस्पति में वृद्धि दर के 1.6 प्रतिशत के लक्ष्य के विरुद्ध वास्तविक उपलब्धि केवल 0.4 प्रतिशत थी। कपास का अन्य महत्वपूर्ण मंदा है लौह-अयस्क जूट की बनी वस्तुएं, सामन, इस्पात, विजली की मोटो, वार्षिक मांडिया, जर्नल विजली। परन्तु मानव निर्मित वस्तुएं, नईयोजन उपकरण, मशीन आनादी में उपलब्धि लक्ष्य से अधिक रही।

सातवीं योजना में मुद्रातान शीघ्र की स्थिति सन्तोषजनक नहीं

सातवीं योजना के दौरान व्यापार क्षेत्र का बाटा 5.4 704 करोड़ रुपये था या वास्तव 10841 करोड़ रुपये प्रात वष। अदृश्य मंदा (Invisibles) द्वारा इस घटे को कम करने में



	1985-86	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90
निर्यात	11 578	13 315	16 396	20 646	28 279
आयात	21 164	22 669	25 692	34 202	40 642
व्यापार शेष	9 586	9 354	9 296	13 996	12 413
अदृश्य घरे (गुट्ट)	+3 658	+1 524	+3 003	+1 976	+1 031
चालू खाते पर घाटा सकल	5 928	5 830	6 293	11 580	11 882
देशीय उत्पाद के प्रतिस्थापन के रूप में	2 5	2 3	2 1	3 1	1 2

स्रोत रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया जनवरी 1991 और आर्थिक सर्वेक्षा (1991-92) से संकलित

योगदान जो 1985-86 में 3 568 करोड़ रुपये था घटकर 1989-90 में घेवल 1 031 करोड़ रुपये हो गया। व्यापार घाटे के अनुपात के रूप में व्यापार घाटे को 1985-96 में इस मद से 38.2 प्रतिशत कम किया गया परन्तु यह अनुपात 1989-90 में गिरकर केवल 8.3 प्रतिशत रह गया। 1985-86 से 1989-90 के दौरान चालू खाते पर कुल घाटा 41 013 करोड़ रुपये था। सातवीं योजना के भुगतान शेष का औसत वार्षिक घाटा 8 203 करोड़ रुपये था। सकल देशीय उत्पाद (GDP) के अनुपात के रूप में चालू खाते पर घाटा 1985-86 में 2.5 प्रतिशत था परन्तु यह 1989-90 में बढ़कर 3.2 प्रतिशत हो गया।

समग्र सातवीं योजना के दौरान कुल आयात का अनुमान 1 44 370 रुपये है परन्तु इसी काल के दौरान प्रत्याशित कुल निर्यात 90 165 करोड़ रुपये होगा। इस प्रकार 54 205 करोड़ रुपये का व्यापार घाटा हुआ। इसका मुख्य कारण यह है कि 1985-86 से 1989-90 के दौरान कुल रूप में आयात की वृद्धि निर्यात में वृद्धि की अपेक्षा कहीं अधिक रही। जबकि इस अवधि में निर्यात में औसत वृद्धि दर 18.7 प्रतिशत रही और आयात में औसत वृद्धि 16.8 प्रतिशत प्रति वर्ष रही किन्तु कुल रूप में घाटा बढ़ता ही गया।

अतः जहाँ तक भुगतान शेष का सम्बन्ध है देश एक कठिन काल से गुजर रहा है। इसका मुख्य कारण आयात के अन्यायपूर्ण उदारीकरण की नीति है। मध्यावधि समीक्षा में इस सम्बन्ध में तीन उपायों का सुझाव दिया गया (i) मैट्रोलीयम उत्पाद की मांग को सीमित करने की ओर प्रयास करना चाहिए, (ii) खाद्य तेलों और दालों के उत्पादन को बढ़ाने की दिशा में प्रयास करना चाहिए ताकि आयात को वर्तमान स्तर पर स्थिर किया जा सके और (iii) गैर अम्बारी आयात (Non bulk imports) की वृद्धि मर्यादित करने के लिए क्रमिक विनिर्माण प्रोग्राम (Phased manufacturing programmes) लागू करने चाहिए।

व्यापार घाटे को घटाने के उपाय के रूप में मध्यावधि समीक्षा में एक ओर तो हाल ही के वर्षों में सरकार द्वारा किए गए निर्यात प्रोत्साहन (Export promotion) के उपायों का स्वागत किया गया और दूसरी ओर आयात मांग को सीमित करने की इच्छा व्यक्त की गयी। किन्तु आयोजक इस बात को समझने में विफल रहे हैं कि एक या दूसरे बहाने से आयात में लगातार उदारीकरण (Liberalisation) की नीति के परिणामस्वरूप आयात में तीव्र वृद्धि हुई है जबकि इसके तदनुसार निर्यात में अपेक्षाकृत कम वृद्धि हुई। इसके अतिरिक्त आयात प्रतिस्थापन (Import substitution) नीतियों में ढील आई है और विदेशी सहयोगों (Foreign collaborations) पर निर्भरता बढ़ती गयी है। जब तक इन नीतियों में पलटान नहीं आता व्यापार घाटा और बढ़ जाएगा। चाहे आयोजक आयात के सीमाबन्धन की नीतियों का सुझाव निरन्तर देते रहे हैं परन्तु व्यवहार में आयात की लगातार वृद्धि का कहीं अधिक प्रमाण मिलता है।

**न्यून वित्त प्रबन्ध की भारी मात्रा के कारण स्फीतिकारी दबाव**

सातवीं योजना में न्यून वित्त प्रबन्ध की सुरक्षित सीमा 14 000 करोड़ रुपये रखी गयी परन्तु योजना के दौरान वास्तविक न्यून वित्त प्रबन्ध 28 457 करोड़ रुपये तक पहुँच गया। यह सार्वजनिक क्षेत्र के कुल योजना परिव्यय के 18.5 प्रतिशत के समान है। आलोचकों ने सवाल उठाया है क्या यह न्यून वित्त प्रबन्ध की सुरक्षित सीमा है? सरकारी अर्थशास्त्रियों का कहना है सातवीं योजना के बजटों में प्रस्तावित न्यून वित्त का स्तर कीमतों पर कोई गंभीर प्रभाव नहीं डालेगा। यह एक पूर्णतया मिथ्या धारणा है। सातवीं योजना के दौरान थोका कीमत सूचकांक में 6.5 प्रतिशत प्रति वर्ष की औसत वृद्धि हुई परन्तु उपभोक्ता कीमत सूचकांक अपेक्षाकृत अधिक तेजी से 8.5 प्रति वर्ष की दर से बढ़ा।

जाहिर है कि थोक कीमत सूचकांक की तुलना में उपभोक्ता कीमत सूचकांक का तेजी से बढ़ना एक शोचनीय बात है क्योंकि इसका आर्थिक कल्याण की दृष्टि से कमजोर वर्गों पर दुष्प्रभाव पड़ना स्वाभाविक है।

सातवीं योजना के अनुषंग से हमारी नीतियों की कमजोरी का बोध होता है। भावी नीतियों को इनके प्रकाश में मोड़ने के लिए निम्नलिखित शिक्षाएं प्राप्ता होती हैं

1 कृषि की मन्द वृद्धि समग्र सवृद्धि दर (Growth Rate) की मन्द गति का मुख्य कारण है।

2 योजना को विनियोग के कल्पित स्तर को बनाए रखना होगा। इस उद्देश्य के लिए, आयोजकों को गंभीर रूप में विचार कर कीमतों को रोकने की नीति तय करनी होगी और साथ ही योजना का वित्त प्रबन्ध अस्फीतिकारी ढंग से करना होगा।

3 निजी तथा सार्वजनिक व्यय पर सीमाबन्धन देशीय बचत के स्तर को उन्नत करने और स्फीति पर नियंत्रण प्राप्त करने के लिए अनिवार्य है।

4 योजना भिन्न व्यय अतिरिक्त राजस्व का लगभग तीन चौथाई भाग हड़प कर जाता है अतः कुशलता पर दुष्प्रभाव डाले बिना योजना भिन्न व्यय पर फंडी निगरानी रखनी होगी।

5 बाजार एवं अन्य उधार के अधिक प्रयोग से आन्तरिक ऋण बढ़ेगा जिसके परिणामस्वरूप बजटीय राजस्व का अतिरिक्त और भी समाप्त होता जाएगा।

6 न्यून वित्त प्रबन्ध को सुरक्षित सीमा के भीतर रखना।

7 अतिरिक्त साधन गतिमान करने के लिए जिन उपायों का अधिकाधिक प्रयोग किया जा रहा है वे हैं सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा उपलब्ध कराई गई वस्तुओं तथा सेवाओं की कीमतों एवं दरों में वृद्धि या अप्रत्यक्ष कराधान का प्रयोग। प्रत्यक्ष करा का कुल कर राजस्व में भाग कम होता जा रहा है जिसका अर्थ यह है कि अधिक सम्पन्न वर्गों को करों का अधिक भाग सहन नहीं करना पड़ता। इस परिस्थिति का उचित उपचार होना चाहिए।

8 घालू खाते का घाटा सकल देशीय उत्पाद (Gross domestic product) का 3 प्रतिशत है। यदि आयात प्रतिस्थापन और आयात सीमाबन्धन की नीतियों से भुगतान शेष के घाटे को कम नहीं किया जाता तो देश विदेशी ऋणजाल (External debt trap) में फँस जाएगा। निर्यात प्रोत्साहन बाह्यजात कारणतत्त्वों पर निर्भर करता है और इसलिए इसे एक दीर्घकालीन विश्वसीनय उपाय नहीं माना जा सकता।

9 चाहे आधुनिकीकरण और उत्पादित सवर्धन (Productivity upgradation) प्रशसनीय उद्देश्य हैं किन्तु बेरोजगारी को कम करने के रूप में इसके प्रभाव को आकना चाहिए। दूसरे शब्दों में विनियोग का ढाँचा और तकनालाजी का चुनाव ऐसे करना होगा कि इससे पूर्ण रोजगार (Full employment) का लक्ष्य प्राप्त हो सके।

10 परिवार परिसीमन की ओर अधिक ध्यान देना होगा विशेषकर गरीब और पिछड़े राज्यों में और निर्धन एवं पिछड़े समुदायों में इसे आगे बढ़ाना होगा।

## आठवीं पंचवर्षीय योजना (1992-97)

आठवीं पंचवर्षीय योजना कई राजनीतिक सरकारों द्वारा तैयार की गई। सबसे पहले कांग्रेस (इ) की सरकार ने इसका दिशा निर्देश पत्र तैयार किया जिसे 1 सितम्बर, 1989 को योजना आयोग ने स्वीकृति दी। परन्तु जनता दल सरकार की स्थापना के पश्चात् योजना आयोग का पुनर्गठन किया गया। योजना आयोग ने श्री आर के हेगड़े के नेतृत्व में जनता दल के घोषणापत्र के आधार पर प्राप्त जनदेश के अनुकूल एक नया प्रलेख आठवीं पंचवर्षीय योजना (1990-95) का दिशा निर्देश पत्र तैयार किया जिसे 19 जून 1990 को राष्ट्रीय विकास परिषद ने अपनी स्वीकृति दे दी। नवम्बर 1990 के दौरान जनता दल सरकार के गिर जाने के कारण योजना आयोग का फिर पुनर्गठन किया गया और श्री मोहनधारिया को इसका उपाध्यक्ष नियुक्त किया गया। योजना के प्रारूप पर 31 मई 1991 को हस्ताक्षर किए गए परन्तु चन्द्रशेखर सरकार के गिर जाने के कारण यह प्रारूप भी सरकारी दस्तावेज मात्र ही बनकर रह गया।

जुलाई 1991 में श्री पी वी नरसिम्हा राव के नेतृत्व में कांग्रेस (इ) की सरकार की स्थापना हुई और श्री प्रणव मुखर्जी योजना आयोग के उपाध्यक्ष नियुक्त हुए। योजना आयोग ने निर्णय किया कि आठवीं पंचवर्षीय योजना 1 अप्रैल 1992 से आरम्भ होगी और इसकी अवधि 1992-93 से 1996-97 के लिए होगी। अतः 1990-91 और 1991-92 के दौरान किए गए कार्यक्रम वार्षिक योजनाओं के अधीन समझे जाएंगे।

योजना आयोग ने एक नए दिशा निर्देश पत्र का प्रतिपादन किया जिसे राष्ट्रीय विकास परिषद के सामने 24-25 दिसम्बर, 1991 को रखकर इसकी स्वीकृति प्राप्त कर ली गयी। चूँकि कांग्रेस (इ) की सरकार इस योजना को लागू करेगी इसलिए इस योजना के उद्देश्यों प्राथमिकताओं और व्यापक आयामों (Macro dimensions) को स्पष्टता आवश्यक है।

### 1 आठवीं पंचवर्षीय योजना (1992-97)

आठवीं योजना का प्रतिपादन ऐसे समय किया जा रहा

है जबकि देश पिछले दो वर्षों से कठिन परिस्थितियों में से गुजर रहा है। राजकोपीय घाटे में वृद्धि और विदेशी मुद्रा ससाधनों की आकस्मिक परिसमाप्ति ने हमारी अर्थव्यवस्था पर गहरा प्रभाव डाला जिसके परिणामस्वरूप आयात को कम करना पड़ा देश में स्फीति दर बढ़ गयी और उद्योग में प्रतिसार कायम हो गया। इसके परिणामस्वरूप 1991-92 में वृद्धि दर एक दम गिरकर 2.5 प्रतिशत के निम्न स्तर पर पहुँच गयी। अर्थव्यवस्था में नई रूढ़ि फूटने के लिए सरकार ने राजकोपीय सुधारों के साथ आर्थिक सुधारों की प्रक्रिया आरम्भ की। आठवीं योजना को उच्च वृद्धि दर प्राप्त करने के लक्ष्य के साथ अन्य महत्वपूर्ण लक्ष्य अर्थात् जीवन स्तर को उन्नत करना जनता के स्वास्थ्य और शिक्षा में उन्नति पूर्ण रोजगार, निर्धरता की समाप्ति और जनसंख्या की आयोजित वृद्धि प्राप्त करने के लिए विकास के दिशा निर्देशों में परिवर्तन करना होगा।

विकास के लिए नये दिशा निर्देशों में सार्वजनिक क्षेत्र के कार्यभाग और आयोजन प्रक्रिया की पुनः परिभाषा करनी होगी।

आठवीं योजना में सरकारी क्षेत्र का कार्यभाग—सरकारी क्षेत्र की योजना का अपनी क्रियाओं के निर्धारण और विनियोग सम्बन्ध निर्णयों के बारे में अत्यन्त चपलात्मक रख अपनाना होगा और अपने उद्देश्यों को स्पष्ट परिभाषा करनी होगी। इस सम्बन्ध में निम्नलिखित सिद्धांतों का अनुसरण करना होगा—

(i) सार्वजनिक क्षेत्र को केवल उन्हीं क्षेत्रों में निवेश करना चाहिए जो स्वभावतः अधः सरचना (Infrastructure) से सम्बन्धित हैं और जिनसे समग्र विकास सुविधाजनक रूप में हो सके।

(ii) सार्वजनिक क्षेत्र को ऐसे क्षेत्रों में विनियोग करना चाहिए जिनसे देश के मूल ससाधनों का संरक्षण हो सके और उन्हें बढ़ाया भी जा सके जैसे वन पानी एवं परिवेश विज्ञान (Ecology) विज्ञान तथा तकनीक। सार्वजनिक क्षेत्र का यह दायित्व होगा कि वह सामाजिक आवश्यकताओं को पूरा

करे या समाज के दीर्घकालीन हितों जैसे जनसंख्या नियंत्रण, स्वास्थ्य शिक्षा आदि का निश्चय करे।

(iii) सार्वजनिक क्षेत्र की अधिकतर क्रियाओं में जहाँ वस्तुओं या सेवाओं का उत्पादन और वितरण होता है जब तक कि समाज के निम्नतम वर्ग को सुरक्षित करना आवश्यक न हो, बाज़र अर्थव्यवस्था (Market economy) के सिद्धान्त को व्यवहार में स्वाकार करना होगा। इसका अर्थ यह है कि कीमत का निर्धारण लागत के आधार पर किया जाएगा और लागत का विधारण कार्यकलापों में पूर्ण कुशलता के आधार पर।

आठवीं योजना के दिशा निर्देश के चार केन्द्रीय लक्ष्य—(i) लाभ विनियोग के लिए क्षेत्र/प्रोजेक्टों को स्पष्ट रूप में प्राथमिकता देना ताकि इनके राजकोषीय व्यापार एवं औद्योगिक क्षेत्रों और मानवीय विकास सम्बन्धी नीतियों के कार्यान्वयन के लिए सुविधाजनक बनाया जा सके।

(ii) इन प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों के लिए संसाधन उपलब्ध कराना और इन संसाधनों के प्रभावी प्रयोग का विश्वास दिलाना।

(iii) देश भर में रोजगार जनन, उन्नत स्वास्थ्य रक्षा और विस्तार शिक्षा सुविधाओं द्वारा सामाजिक सुरक्षा जाल (Social Security net) स्थापित करना और

(iv) उचित संगठन एवं वितरण प्रणाली (Delivery Systems) स्थापित करना ताकि सामाजिक क्षेत्रों में विनियोग के लाभ इच्छित व्यक्तियों तक पहुँच सकें।

**आठवीं योजना के उद्देश्य (Objectives)**—आठवीं योजना निम्नलिखित उद्देश्यों को प्राथमिकता देगी—

(i) पर्याप्त मात्रा में रोजगार जनन (Employment generation) ताकि इस शताब्दी के अन्त तक लगभग पूरा रोजगार का लक्ष्य प्राप्त किया जा सके।

(ii) जनता के सक्रिय सहयोग और प्रोत्साहन एवं अप्रोत्साहन की प्रभावी योजना द्वारा जनसंख्या वृद्धि को सीमित करना।

(iii) प्राथमिक शिक्षा को सर्वव्यापक बनाना और 15 से 35 वर्ष की आयु के लोगों में निरक्षरता को पूर्णतया समाप्त करना।

(iv) सभी ग्रामों तथा श्रमश्रम जनसंख्या को पाने का स्वच्छ पानी और प्राथमिक स्वास्थ्य सुविधाएँ उपलब्ध कराना जिसमें रोगक्षमताकरण (Immunization) भी शामिल है और मेहतरों के काम को पूर्णतया समाप्त करना।

(v) कृषि का विकास एवं विविधीकरण (Diversification) करना ताकि छायायन में आत्मनिर्भरता प्राप्त की जा सके और निर्पात के लिए अतिरिक्त कायम किया जा सके और

(vi) अर्थ संरचना (Infrastructure)—ऊर्जा परिवहन संचार, सिंचाई को मजबूत बनाना ताकि विकास—प्रक्रिया को आत्मपोषित आधार प्राप्त हो सके।

## 2 आठवी योजना के परिमाणात्मक समष्टि

### आयाम

#### (Quantitative Macro Dimensions of the Eighth Plan)

आठवीं योजना के सभी परिकल्पन 1991-92 की कीमतों के आधार पर किए गए हैं। 1990-91 के लिए सकल देशीय उत्पाद (GDP) की वृद्धि दर 5 प्रतिशत आंकी गई है और 1991-92 के लिए इसका अनुमान 4 प्रतिशत लगाया गया है।

1980-90 के दशक के दौरान (स्थापन लागत पर सकल देशीय उत्पादन के रूप में) औसत वृद्धि दर 5.5 प्रतिशत रही जबकि सातवीं योजना के दौरान यह 5.6 प्रतिशत रही। सातवीं योजना में इस वृद्धि दर का प्राप्त करने के लिए सकल देशीय उत्पाद का 22.9 प्रतिशत देशीय बचत (Domestic saving) से और 2.4 प्रतिशत विदेशी बचत से उपलब्ध कराया गया। इस प्रकार निहित यद्दमान पूंजी उत्पाद-अनुपात (ICOR) 4.1 था।

इन सभी परिस्थितियों एवं वर्तमान आर्थिक संकट सम्बन्धी कठिनाइयों को ध्यान में रखते हुए आठवीं योजना के दौरान 5.11 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त करने का लक्ष्य रखा गया। इस लक्ष्य की प्राप्ति के लिए विनियोग दर का स्तर सकल देशीय उत्पाद का 23.2 प्रतिशत रखना होगा जिसमें से 21.6 प्रतिशत देशीय बचत और 1.6 प्रतिशत विदेशी बचत से प्राप्त करने का नियम किया गया। अतः यह विनियोग एवं बचत ढांचा सातवीं योजना द्वारा प्राप्त विनियोग ढांचे के लगभग अनुकूल ही है।

तालिका 1: सातवीं और आठवीं योजना के मुख्य लक्ष्य

	सातवीं योजना	आठवीं योजना
1 सकल देशीय उत्पाद के रूप में वृद्धि दर	5.6	5.6
2 देशीय बचत	20.3	21.6
3 विदेशी बचत	2.4	1.6
4 मुक्त विनियोग	22.7	23.2
5 यद्दमान पूंजी ऋण अनुपात	4.1	4.1

आठवीं योजना के समष्टि चित्रों (Macro-economic aggregates) का परिकल्पन 1991-92 की कीमतों पर किया गया है जोकि इस योजना का आधार वर्ष है। इस परिकल्पना

मे स्फीति दर के कारण लागत वृद्धि के लिए प्रावधान नहीं किया गया। इसका यह अर्थ नहीं कि योजना काल के दौरान स्फीति नहीं होगी बल्कि इसका अभिप्राय यह है कि वास्तविक रूप में ससाधनों में कटौती नहीं की जाएगी। आठवीं योजना में कामत स्थिरता को बनाए रखने की आवश्यकता पर बल देते हुए उल्लेख किया गया—“भूतकाल में यह अनुभव किया गया कि कामत में किसी भी वृद्धि के कारण सरकारी व्यय में तत्पूरुप वृद्धि हुई परन्तु इसके साथ साथ राजस्व में तदनुपूरुप वृद्धि संभव न हो सका। परिणामतः ससाधनों में कटौती की मात्रा बढ़ती गई। सरकारी क्षेत्र में निवचत (Dissaving) की प्रवृत्ति को पलटने के लिए कानूनी स्थिरता अनिवार्य है और उसी हालत में साकार व्यय के विकास का भाग को सुरक्षित किया जा सकता है।”

### आठवीं योजना का आकार और आबंटन ढाचा

देश में बचत और विदेश से उपलब्ध ससाधन (विदेशी बचत) का मात्रा को ध्यान में रखते हुए (1991-92 की कानूनी पर) आठवीं योजना में 798,000 करोड़ रुपये के विनियोग का व्यवस्था की गई है जिससे सकल देशी उत्पाद (Gross Domestic Product) में 5.6 प्रतिशत का वृद्धि दर प्राप्त की जा सकेगा। इसका अर्थ यह है कि विनियोग दर 23.2 प्रतिशत होगा और वृद्धिमान पूँजी उत्पाद अनुपात 4.1 होगा।

अव्यवस्था में कुल विनियोग को सार्वजनिक क्षेत्र और निजी क्षेत्र में बाँटा जाता है। सार्वजनिक क्षेत्र के लिए 4,34,000 करोड़ रुपये के कुल परव्यय (Outlay) का व्यवस्था की गई है जिसमें से 73,000 करोड़ रुपये के चलू परव्यय का अनुमान है। इस प्रकार सार्वजनिक क्षेत्र में 3,61,000 करोड़ रुपये का विनियोग हो रहा है। इसके अतिरिक्त निजी क्षेत्र के लिए 4,37,000 करोड़ रुपये के विनियोग का परिकल्पना की गयी है।

तालिका 2 आठवीं योजना का कुल परव्यय एवं विनियोग

	करोड़ रुपये	कुल का प्रतिशत
1. सार्वजनिक क्षेत्र का कुल परव्यय	4,34,000	
2. निजी क्षेत्र	73,000	
3. सार्वजनिक क्षेत्र के अन्तर्गत (1 + 2)	3,61,000	45.7
4. निजी क्षेत्र का कुल परव्यय	4,37,000	54.3
कुल विनियोग	798,000	100.0

यदि हमें सार्वजनिक क्षेत्र में कुल परव्यय का अर्थ है कि सार्वजनिक क्षेत्र में 45 प्रतिशत विनियोग किया जाएगा और निजी क्षेत्र में 55 प्रतिशत का अनुमान किया जाएगा। यह है कि सार्वजनिक क्षेत्र का अनुमान दृष्टिकोण में

परिवर्तन के कारण कुल विनियोग में निजी क्षेत्र में विनियोग की ओर अधिक झुकाव हुआ है। तुलना की दृष्टि से यह उल्लेख करना सचित होगा कि पाँचवा योजना के दौरान सार्वजनिक क्षेत्र में विनियोग का भाग लगभग 58 प्रतिशत था जो छठी योजना में 53 प्रतिशत, सातवीं योजना में लगभग 48 प्रतिशत था परन्तु आठवीं योजना में केवल 45 प्रतिशत ही परिकल्पित किया गया जोकि अभी तक पंचवर्षीय योजनाओं में सबसे कम है।

केन्द्र और राज्यों के बीच परव्यय के वितरण से पता चलता है कि केन्द्रीय परव्यय (Central outlay) 2,54,115 करोड़ रुपये होगा अर्थात् कुल का 58.6 प्रतिशत और राज्यों का भाग 41.4 प्रतिशत होगा। 79,985 करोड़ रुपये। पाँचवीं, छठी और सातवीं योजना में राज्यों का भाग लगभग 39 प्रतिशत था और आठवीं योजना में इसे बढ़ाकर 41.4 प्रतिशत करने का प्रयास किया गया है अतः अपने ससाधनों का बढ़ाने के लिए राज्यों को अपने व्यय में कटौती करना होगा और अपने द्वारा चलाए जा रहे उद्यमों, विश्वकर्मा बिस्मला बोर्डों और परिवहन सेवाओं से सकारात्मक योगदान प्राप्त करना होगा।

### आठवीं योजना में बचत और विनियोग एवं राशिधियों का अन्तः क्षेत्रीय प्रवाह

तालिका 3 से पता चलता है कि सकल देशी उत्पाद (GDP) के प्रतिशत के रूप में छठी योजना में कुल देशी बचत 19.7% थी और यह सातवीं योजना में बढ़कर 20.4% हो गया। अस्मा के दशक में बचत में मन्द घट्ट का कारण है परिवार क्षेत्र का बचत में पिछले दशक का तुलना में बहुत हा थाड़ा वृद्धि हुई है जिसके लिए एक और अर्थिक रूप में उपभोक्ता वस्तुओं विरस्यया एवं और विरस्यया दाना का उपलब्ध में वृद्धि निम्नेसर है और दूसरा और सरकारी क्षेत्र की बचत में तेज से हुई निरवर्त।

तालिका 3 भारत में बचत की दर

	चालू कीमतों पर		1991-92 की कीमतों पर	
	छठी योजना	सातवीं योजना	आठवीं योजना	योजना प्रतिशत
1. सार्वजनिक क्षेत्र का कुल क्षेत्र	3.69	2.33	68.900	2.00
2. निजी क्षेत्र	1.10	1.36	83.66	1.11
3. कुल देशी बचत	2.59	3.69	152.5	3.11
4. निजी क्षेत्र	1.63	2.0	68.9	2.00
5. सार्वजनिक क्षेत्र	14.33	16.00	60.1	17.60
6. कुल देशी बचत (1 + 2 + 3)	19.65	20.37	74.3000	21.60

स्रोत: आठवा पंचवर्षीय योजना (1992-97) खण्ड 1 से संकलित

आठवीं योजना के दौरान, कुल देशीय बचत सकल देशीय उत्पाद के 21.6 प्रतिशत के समान होगी। इस परिवार क्षेत्र का योगदान 17 प्रतिशत, निजी निगम क्षेत्र का योगदान लगभग 2 प्रतिशत और सार्वजनिक क्षेत्र से 2 प्रतिशत योगदान किये जाने की प्रत्याशा है।

चूँकि कुल बचत में परिवार क्षेत्र मुख्य अशदाता होगा, इसलिए प्रासंगिक प्रश्न उठता है कि क्या इस बचत का अधिकतर भाग भौतिक परिसम्पत्ति (Physical assets) के रूप में होगा या वित्तीय बचत के रूप में। 1965 और 1975 के बीच वित्तीय बचत में तीव्र वृद्धि का कारण 1969 में बैंक राष्ट्रीयकरण के परिणामस्वरूप ग्राम क्षेत्रों में याणिज्य बैंकों की शाखाओं का तीव्र विस्तार था जिसके नतीजे के तौर पर वित्तीय बचत (Financial saving) में तीव्र वृद्धि हुई। हाल ही के वर्षों में पूँजी बाजार के आकार में विस्तार के कारण परिवार क्षेत्र द्वारा वित्तीय परिसम्पत्तियों में अपनी बचत लगाने की प्रवृत्ति बढ़ी है। आठवीं योजना में इस प्रवृत्ति को और मजबूत बनाने का प्रयास किया जाएगा।

सार्वजनिक क्षेत्र की बचत के दो अंग हैं अर्थात् सरकार की बचत और सरकारी उद्यमों की बचत। सरकारी क्षेत्र की बचत जो छठी योजना के दौरान सकारात्मक थी सातवीं योजना में 1.36 प्रतिशत तक नकारात्मक हो गयी परन्तु इस परिस्थिति में और अधिक गिरावट आयी और सरकारी क्षेत्र का निर्वचन (Dissaving) 1991-92 में बढ़कर 2.37 प्रतिशत हो गया। इसका मुख्य कारण यह था कि जहाँ छठी और सातवीं योजना के दौरान सरकारी व्यय में 5 प्रतिशत की वृद्धि हुई (सकल देशीय उत्पाद के 16.5% से 21.5%) सरकारी राजस्व में इसी अवधि के दौरान केवल 2 प्रतिशत

की वृद्धि हुई (16.5% से 18.5%)। अतः 1992-97 के दौरान राजस्व में 3 प्रतिशत की वृद्धि प्राप्त करने के लिए भारी प्रयास करना होगा और इसके लिए प्रत्यक्ष करो एवं उत्पाद शुल्को (Excise duties) का क्षेत्र विस्तार करना होगा। यह इसलिए भी जरूरी है क्योंकि आठवीं योजना के दौरान सीमा शुल्को (Custom duties) में कमी लानी होगी ताकि देशीय उद्योगों को संरक्षण की मात्रा कम की जा सके। वित्त मंत्री ने 1992-93 के बजट में अनुमानिक कर (Presumptive Tax) लगाकर इस सम्बन्ध में शुरुआत की है। चूँकि इस कर से प्राप्ति महत्वहीन थी इस कारण वित्त मंत्री ने व्यवहार रूप में इसका परित्याग कर दिया है। इसके अतिरिक्त, काले धन से भी साधन गतिमान करने की अत्यन्त आवश्यकता है जैसा कि कर वधन का प्रधान कारण है। इसके लिए कड़े उपायों और राजनीतिक मनोबल की आवश्यकता है।

सार्वजनिक उद्यमों की बचत जो छठी योजना के दौरान 2.59 प्रतिशत थी बढ़कर सातवीं योजना के दौरान 3.69 प्रतिशत हो गयी। चाहे समग्र रूप में यह प्रवृत्ति उत्साहवर्धक है किन्तु सार्वजनिक उद्यमों की बचतों में वृद्धि का महत्वपूर्ण भाग प्रशासनिक कीमतों (Administered prices) में वृद्धि के कारण संभव हुआ, न कि चालू व्यय में कमा के कारण। सरकार द्वारा आरपकिए गए आर्थिक सुधार इस बात पर बल देते हैं कि सरकारा उद्यमों को अपना एकाधिकारी राक्षि का प्रयोग करने का अपेक्षा अपनी कार्य कुशलता में उन्नति लाने होगी। इसके लिए उन्हें पूँजी बाजार (Capital market) एवं उत्पादन बाजार (Output Market) में प्रतिस्पर्धा का सामना करना होगा। इस प्रतिस्पर्धा का न केवल देशीय

तालिका 4 देशीय विनियोग और राशिओं का अन्त क्षेत्रीय प्रवाह (1992-97)

मद	1991-92 की कीमतों पर करोड़ रुपये			
	सार्वजनिक क्षेत्र	निजी निगम क्षेत्र	परिवार क्षेत्र	कुल
कुल विनियोग	361 000	1 49 000	2 88 000	7 98 000
वित्त का स्रोत	(10.5)	(4.33)	(8.37)	(23.20)
1 अपनी बचत	68 900	68 930	6 05 170	7 43 000
	(2.00)	(2.00)	(17.60)	(21.60)
क परिवार क्षेत्र से उधार	2 58 400	58 770	3 17 170	॥
	(7.51)	(1.71)	(9.22)	(0.00)
ख शेष ससार से उधार	33 700	21 300	0	55 000
	(0.98)	(0.67)	(0.00)	(1.60)

नोट: पैकेट में दिए गए अंकटे बाजार की कीमत पर अनुमानित सकल देशीय उत्पाद के प्रतिशत के रूप में हैं।

बाजार बल्कि अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में भी सामना करना होगा। इस कारण आठवीं योजना में सार्वजनिक उद्यमों से बलु देशीय उत्पाद के 3। प्रतिशत तक बचत प्राप्त करने की प्रत्याशा है।

जहां तक देशीय विनियोग का सम्बन्ध है किसी एक क्षेत्र द्वारा जनित बचत का प्रयोग दूसरे क्षेत्र द्वारा किया जा सकता है। प्रत्याशित अन्तःक्षेत्रीय राशियों के प्रवाह (Intersectoral flow of funds) का ब्यौरा तालिका 4 में दिया गया है। ध्यान देने योग्य बात यह है कि 798 000 करोड़ रुपये (सफल देशीय उत्पाद के 23.2%) के कुल विनियोग में से सार्वजनिक क्षेत्र का विनियोग 361 000 करोड़ रुपये (10.5%) होगा निजी निगम क्षेत्र का विनियोग 1 49 000 करोड़ रुपये (4.3%) और परिवार क्षेत्र का 2,88 000 करोड़ रुपये (8.4%) होगा। परन्तु सार्वजनिक क्षेत्र अपने विनियोग के वित्त प्रबन्ध के लिए परिवार क्षेत्र की बचत से 7.5% उधार लेगा और विदेशी बचत से 1% प्राप्त करेगा क्योंकि इसकी अपनी बचत तो सकल देशीय उत्पाद का केवल 2 प्रतिशत है। इसी प्रकार निजी निगम क्षेत्र अपने 1 49 000 करोड़ रुपये (4.3%) के विनियोग के लिए परिवार क्षेत्र से 1.7 प्रतिशत और विदेशी बचत से 0.6 प्रतिशत उधार लेगा क्योंकि इसकी अपनी बचत केवल 2 प्रतिशत है। केवल परिवार क्षेत्र ही एक ऐसा क्षेत्र है जो अपनी 6 05 170 करोड़ रुपये (17.6%) की बचत में से परिवार क्षेत्र के लिए 2,88 000 करोड़ रुपये (8.4%) का विनियोग करेगा और अपनी 9.2% शेष बचत सार्वजनिक क्षेत्र और निजी निगम क्षेत्र को उधार दे देगा। विदेशी बचत द्वारा 55 000 करोड़ रुपये (1.6%) प्राप्त किए जाएंगे जिसका प्रयोग सार्वजनिक क्षेत्र और निजी निगम क्षेत्र द्वारा किया जाएगा।

### आठवीं योजना के भुगतान-शेष सम्बन्धी प्रक्षेपण (Projections)

भुगतान शेष की स्थिति पिछले कई वर्षों से लगातार दबाव में रही है। सातवीं योजना के दौरान चालू खाते पर घाटा (Current Account Deficit) औसतन 8 254 करोड़ रुपये रुपये प्रतिवर्ष था। इस स्थिति के मुख्य कारण भारी व्यापार घाटा और अदृश्य खाते पर सन्तुलन में गिरावट थी। खांडो मुद्र के परिणामस्वरूप 1990 में तेल की कीमतों में वृद्धि ने व्यापार शेष की वर्तमान कठिन स्थिति को और भी भयंकर बना दिया।

व्यापार क्षेत्र की स्थिति में तुरन्त सुधार लाने के लिए गणतंत्र में भारी कटौती की गयी और विनियम दर में परिवर्तन निर्धारण को बढ़ाने का प्रयास किया गया। परिणामस्वरूप, चालू खाते का घाटा जो सकल देशीय उत्पाद का 1.6

प्रतिशत था कम होकर 1.6 प्रतिशत हो गया। इससे व्यापार शेष की स्थिति को तो राहत प्राप्त हुई किन्तु आयात में भारी कटौती ने आर्थिक विकास पर दुष्प्रभाव डाला विशेषकर 1991-92 में औद्योगिक उत्पादन पर। इसमें खासतौर पर पूँजी वस्तुओं के आयात में 4 000 करोड़ रुपये की गिरावट उल्लेखनीय है आठवीं योजना में पिछले दशक के दौरान भुगतान शेष (Balance of payments) की स्थिति की समीक्षा करते हुए स्पष्ट कहा गया—“यदि आर्थिक विकास को बरकरार रखना है तो भुगतान शेष की समस्या का समाधान विदेशी व्यापार के परिष्कार में नहीं बल्कि संरचनात्मक समायोजन नीति (Structural Adjustment Policy) को बढ़ावा देने में है जिससे निर्यात अधिक आकर्षक बन जाएँ और आयात कीमत संकेतकों के प्रति अधिक संवेदनशील।”

इस दिशा निर्देश का पालन करते हुए आठवीं योजना में निर्यात की वार्षिक वृद्धि दर का लक्ष्य 13.6 प्रतिशत रखा गया है। परम रूप में निर्यात जो 1991-92 में 44 292 करोड़ रुपये थे बढ़कर 1996-97 में 83 869 करोड़ रुपये तक पहुँचाए जा सकेंगे। इसमें कोई संदेह नहीं कि परिपोषण और विकास (Maintenance and Development) दोनों के लिए आयात आवश्यक है। परिणामतः आयात में वृद्धि दर का लक्ष्य 8.4 प्रतिशत प्रतिवर्ष रखा गया है। परम रूप में आयात जो 1991-92 में 62 345 करोड़ रुपये थे बढ़कर 1996-97 में 93 314 करोड़ रुपये हो जाएगी।

### तालिका 5 आठवीं योजना (1992-97) के दौरान भुगतान शेष का प्रक्षेपण

(करोड़ रुपये)

	1991-92	1996-97	आठवीं योजना के लिए योग
1 निर्यात	44 292	83 869	330 153
2 आयात	62 345	93 314	399 650
3 व्यापार शेष (1-2)	18 053	9 445	-69 497
4 अदृश्य में	+3 494	+2 332	+14 634
5 चालू खाते पर घाटा	14 559	7 113	54 863

नोट—1991-92 असामान्य वर्ष होने के कारण वास्तविक आंकड़ों को न लेकर सामान्य प्रक्षेपण के अधार पर आंकड़े लिए गए हैं।

### छोटी आठवीं पंचवर्षीय योजना (1992-97) खण्ड 1

आठवीं योजना की 5 वार्षिक अवधि में कुल व्यापार घाटा 69 497 करोड़ रुपये होने की सम्भावना है जिसमें 14 634 करोड़ रुपये की पूर्ण अदृश्य मदों (Invisible Items) के अतिरिक्त द्वारा की जाएगी। इस प्रकार, चालू खाते पर भुगतान शेष का घाटा 54 863 करोड़ रुपये (अर्थात् सम्पूर्ण 55 000 करोड़ रुपये) होगा। इसी कारण आठवीं

योजना में 55000 करोड़ रुपये विदेशी ससाधनो से प्राप्त करने का प्रावधान किया गया है। इसकी पूर्ति के लिए 28700 करोड़ रुपये विदेशी सहायता के रूप में 5000 करोड़ रुपये वाणिज्यिक उधार (Commercial borrow ing) 3000 करोड़ रुपये प्रवासों भारतीयों का जमा के रूप में और शेष 18,300 करोड़ रुपये विदेशी पूंजी बाजार से प्राप्त किए जाएंगे। वास्तव में आठवीं योजना वाणिज्यिक उधार के भाग को घटाना चाहती है क्योंकि इनका व्याज रूपी भार बहुत ज्यादा है। इसकी अपेक्षा सरकार ने बहुत से उपाय किए हैं जिनसे प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग (Direct foreign investment) को बढ़ावा दिया जा सके।

### 3 सार्वजनिक क्षेत्र की योजना (1992-97) का वित्त-प्रबन्ध (Financing of the Public Sector Plan 1992-97)

798000 करोड़ रुपये के विनियोग का वित्त प्रबन्ध और यदि इसमें 73000 करोड़ रुपये का चालू परिव्यय भी शामिल कर लिया जाए, तो 871000 करोड़ रुपये का वित्त प्रबन्ध एक महान् प्रयास है। बैंक निजी क्षेत्र के 4,37,000 करोड़ रुपये के विनियोग के वित्त प्रबन्ध ढांचे को निश्चित करना समझ नहीं इसलिए सार्वजनिक क्षेत्र के 4,34,000 करोड़ रुपये के वित्त प्रबन्ध पर विचार करना चाहिए जोकि कुल परिव्यय (सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्र को मिलाकर) के 49.55 प्रतिशत को बराबर है।

तालिका 6 आठवीं योजना (1992-97) में सार्वजनिक क्षेत्र परिव्यय का प्रक्षेपित वित्त प्रबन्ध ढांचा

1991-92 की कीमतों पर करोड़ रुपये

ससाधन	मौलिक योजना			आठवीं योजना का वास्तविक अनुमान		
	केन्द्र	राज्य	कुल	केन्द्र	राज्य	कुल
<b>1 देशीय ससाधन</b>						
क. चालू राजस्व से अतिरिक्त	22,020 (5.1)	12,985 (3.0)	35,005 (8.1)	37,554 (9.8)	2,009 (-0.5)	39,563 (10.3)
ख सार्वजनिक उद्यमों का योगदान	144,140 (33.2)	4,000 (0.9)	148,140 (34.1)	1,34,172 (34.9)	2,723 (-0.7)	1,31,449 (34.2)
ग. उधार एवं विविध (गुट) पूंजी प्राप्तियाँ	117,755 (27.1)	84,500 (19.5)	202,255 (46.6)	1,65,148 (43.0)	75,067 (19.5)	2,40,215 (62.2)
उप योग (क + ख + ग)	283,915 (65.4)	101,485 (23.4)	385,400 (88.8)	2,61,766 (68.1)	70,335 (18.3)	3,32,101 (86.4)
<b>2 विदेशों से गुट पूंजी अनुवर्धन</b>	28,700 (6.6)	0	28,700 (6.6)	19,234 (5.0)	0	19,234 (5.0)
<b>3 न्यून वित्त प्रबन्ध</b>	20,000 (4.6)	0	20,000 (4.6)	33,037 (8.6)	0	33,037 (8.6)
<b>4 कुल ससाधन (1 + 2 + 3)</b>	332,615 (76.6)	101,485 (23.4)	434,100 (100.0)	3,14,037 (81.7)	70,335 (18.3)	384,372 (100.0)
<b>5 राज्यीय योजनाओं के लिए सहायता</b>	78,500 (-18.1)	78,500 (18.1)	0	75,750 (19.7)	75,750 (19.7)	—
<b>6 सार्वजनिक क्षेत्र के लिए ससाधन (4 + 5)</b>	254,115 (58.5)	179,985 (41.5)	434,100 (100.0)	2,38,287 (67.0)	1,46,085 (38.0)	384,372 (100.0)

नोट. ब्रैकेट में दिए गए आंकड़े कुल योजना परिव्यय (केन्द्र तथा राज्य) के प्रतिशत के रूप में हैं।

\*अतिरिक्त ससाधन गतिमान (Additional Resource Mobilisation) को शामिल करते।

स्रोत आठवीं पंचवर्षीय योजना (1992-97) और नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002) खण्ड 1



सार्वजनिक क्षेत्र परिव्यय का सहभाजन केन्द्र और राज्यो के बीच किया जाता है। पूँजी राज्यो को केन्द्र से 78,500 करोड़ रुपये की सहायता प्राप्त होगी इस कारण केन्द्र को 3,32,615 करोड़ रुपये के साधन जुटाने होंगे और राज्यो को 1,01,485 करोड़ रुपये के। सापेक्ष रूप में, केन्द्र को कुल सार्वजनिक परिव्यय के 77% का वित्त प्रबन्ध करना होगा और राज्यो को केवल 23% का। जाहिर है कि आयोजन-प्रक्रिया के लिए केन्द्र द्वारा ससाधनो की गतिमान करने का कार्य अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है।

तालिका 6 में आठवीं योजना के वित्त-प्रबन्ध सम्बन्धी आकड़े दिए गए हैं। समग्र दृष्टि से यह ज्ञात होता है कि सावजनिक क्षेत्र परिव्यय के लगभग 89 प्रतिशत का वित्त-प्रबन्ध देशीय ससाधनो (Domestic Resources) द्वारा किया गया है 6.6 प्रतिशत का विदेशी सहायता द्वारा और न्यून-वित्त प्रबन्ध (Deficit financing) द्वारा 4.6 प्रतिशत साधन जुटाने का प्रस्ताव है ताकि यह सुनिश्चित किया जा सके कि वित्त-प्रबन्ध का ढांचा गैर स्फाति वारी (Non inflationary) है। आठवीं योजना में उल्लेख किया गया है—“सातवीं योजना में न्यून-वित्त प्रबन्ध को कुल परिव्यय के 8 प्रतिशत तक रखने का प्रस्ताव किया गया परन्तु इसके विरुद्ध वास्तविक न्यून-वित्त योजना-व्यय के 17 प्रतिशत तक पहुँच गया। आठवीं योजना वित्त-प्रबन्ध के इस स्रोत से 5 प्रतिशत से भी कम प्राप्त करेगी ताकि स्फाति को नियन्त्रित किया जा सके।”

देशीय ससाधन जनन (Domestic resource generation) की मुख्य समस्या चालू खाने पर अतिरिक्त (Balance from Current Revenues) है जिनका अनुमान 35,005 करोड़ रुपये लगाया गया है—कुल योजना परिव्यय का 8 प्रतिशत। सातवीं योजना के दौरान इस मद से लगभग 2 प्रतिशत साधन प्राप्त किए गए। इस दृष्टि से आठवीं योजना में देशीय ससाधनो के गतिमान करने का उत्साहपूर्ण प्रयास किया है। इस प्रकार 35,005 करोड़ रुपये में से 22,020 करोड़ रुपये केन्द्र सरकार द्वारा एकत्र किए जाएंगे और राज्यो से 12,985 करोड़ रुपये के योगदान की प्रत्याशा की गयी है। स्वाभाविकतः इसके लिए बेहतर राजस्व संग्रहण अतिरिक्त कराधान द्वारा साधन गतिमान करने और गैर योजना व्यय की वृद्धि को रोकने सम्बन्धी उपाय करने होंगे। आठवीं योजना में प्रस्तावित कुछ उपाय इस प्रकार हैं—

1 कृषि से प्राप्त प्रत्यक्ष कर राजस्व (Direct Tax Revenue) जो 1950-51 में 1.2 प्रतिशत था, कम होकर 1959-90 में सकल देशीय उत्पाद का 0.7 प्रतिशत हो गया है। राज्यो को कृषि से राजस्व बढ़ाने का प्रयास करना चाहिए ताकि यह 1950-51 के 1.2 प्रतिशत के स्तर पर पुन पहुँच

जाए। इससे 600 से 700 करोड़ रुपये का अतिरिक्त राजस्व प्राप्त होगा जबकि अभी इस मद से 750 करोड़ रुपये प्राप्त हो रहे हैं। इसके लिए कृषि पर कराधान के आधार का विस्तार करना अनिवार्य है। इसके लिए राष्ट्रीय विकास परिषद में सहमत तैयार करना होगा। जिन राज्यो में हरित क्रांति से लाभ हुआ है वहाँ कृषि-कराधान (Agricultural taxation) के रूप में कहीं अधिक साधन जुटाने सम्भव हैं। इस संबंध में फार्म लाबियो (Farm lobbies) द्वारा इसका कड़ा विरोध किया जाता है परन्तु इस सम्बन्ध में अधिक विवेकपूर्ण दृष्टिकोण अपनाना चाहिए क्योंकि इस स्रोत से अभी तक लाभ उठाया नहीं जा सका।

2 केन्द्रीय प्रत्यक्ष करों की बकाया-राशि की मात्रा अत्यधिक है। मार्च 1990 के अन्त तक यह बकाया राशि 5,000 करोड़ रुपये थी जिसमें से अधिकतर की उगाही की जा सकती है। जिन राज्यो में बकाया-राशि (Arrears) बहुत अधिक हैं उनमें हैं उत्तर प्रदेश (₹ 1,250 करोड़) आंध्र प्रदेश (₹ 461 करोड़) उड़ीसा (₹ 385 करोड़) कर्नाटक (₹ 272 करोड़) तमिलनाडु (₹ 253 करोड़) गुजरात (₹ 233 करोड़) मध्य प्रदेश (₹ 147 करोड़) राजस्थान (₹ 108 करोड़) पंजाब (₹ 106 करोड़) केरल (₹ 105 करोड़) हरियाणा (₹ 90 करोड़)। आठवीं योजना इस बात पर बल देती है—“राज्यो को यह प्रयास करना ही होगा कि वे बसूली योग्य बकाया-राशि का लगभग तीन चौथाई सरकारी खजाने के लिए बसूल करे, भले कानूनी मुकदमों का फेंसला न हुआ हो।” अतः बकाया राशि में से लगभग 4,000 करोड़ रुपये जुटाए जा सकते हैं। इतना ही नहीं ऐसे कदम भी उठाने होंगे कि कर दाता विशेषकर व्यापारियो को मजबूर होकर कर अदा करने पड़े और पविव्य में बकाया राशि की मात्रा कम की जा सके।

3 ऋण एवं अग्रिमों की बसूली में भी भारी बकाया-राशि है। सरकार द्वारा इस सम्बन्ध में अत्यधिक ढाल इसके लिए जिम्मेदार है। अतः इसके उपचार के लिए कायबाही करनी होगी।

4 करों की छूट विशेषकर उत्पादन शुल्क की छूट से बहुत-सा राजस्व छोड़ दिया जाता है। इन छिद्रों को कम करने के निश्चित रूप में उपाय करने होंगे।

5 व्यापारियो एवं व्यवसायियो (Professionals) अर्थात् चार्टर्ड एकाउंटेंट, वकील, डाक्टर, आर्किटेक्ट, कलाकार, गायक, अभिनेता आदि बहुत ही थोड़ा कर देते हैं। चाहे अनुमानिक करों (Presumptive Tax) के माध्यम से व्यापारियों की कर-जाल में लाने का प्रयास तो किया गया है किन्तु व्यवसायियो (Professionals) को कर-जाल (Tax Net) में लाने की दिशा में कोई प्रभावी उपाय नहीं किए गए।

6 प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष करों के सदर्भ में 'न वचन (Tax-evasion) को प्रभावी रूप में बन्द करने की आवश्यकता है। यह आशय करना कि केवल आयकर को दर घटाने से कर राजस्व प्राप्त करने में इतनी लोच उत्पन्न हो जाएगी कि कर राजस्व में तीव्र वृद्धि हो जाएगी स्थिति का सहो जायजा नहीं है। करो की दरों में कमी के साथ कर संग्रहण मशीनरी को भी मजबूत बनाना होगा। तभी हम यह आशा कर सकते हैं विशेषकर प्रत्यक्ष कर राजस्व के सदर्भ में कि इनसे राजस्व प्राप्त में वृद्धि होगी।

7 व्यय पक्ष की ओर गैर योजना व्यय (Non plan expenditure) को नियंत्रित करने के प्रभावी उपाय खोजने होंगे। इस सम्बन्ध में कई सुझाव दिए गए हैं—

(क) स्टाफ की वृद्धि और उन पर होने वाले व्यय को कम करना

(ख) व्यक्त एवं अव्यक्त दोनों प्रकार के साहाय्यो (Subsidies) को कम करना। 1991-92 के बजट में डा मनमोहन सिंह ने उर्वरक साहाय्य में 30% की कटौती की परन्तु 1992-93 के दौरान राजनीतिक दबाव के आधीन इस विचार का परित्याग कर दिया।

(ग) उच्चस्तरीय शिक्षा पर अत्यधिक साहाय्य प्राप्त है। इसे कुछ हद तक स्व वित्त प्रबन्धनीय (Self financing) बनाना होगा।

(घ) सिचाई दरों बिजली की दरों, सार्वजनिक परिवहन पर साहाय्यो को कम करना होगा ताकि इनके द्वारा संचालन व्यय (Operating expenses) को वसूला जा सके।

केन्द्र एवं राज्यो के स्तर पर यदि ये सभी उपाय किए गए तो इनसे आठवीं योजना के दौरान 35000 करोड़ रुपये का चालू राजस्व से अतिरिक्त प्राप्त हो सकता है।

### सार्वजनिक उद्यमों के अतिरेक

केन्द्र सरकार के विभागीय एवं गैर विभागीय सार्वजनिक उद्यमों द्वारा (अतिरिक्त साधन गतिमान को शामिल करते हुए) 144140 करोड़ रुपये प्राप्त करने का अनुमान है। केन्द्र सरकार के सार्वजनिक उद्यमों (जिनमें रेलवे भी शामिल हैं) द्वारा आन्तरिक संसाधन जनन के रूप में 107000 करोड़ रुपये प्राप्त करने का अनुमान है अर्थात् सकल देशीय उत्पाद का 31 प्रतिशत परन्तु आठवीं योजना में 144140 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया है। 37140 करोड़ रुपये के शेष भाग की पूर्ति अतिरिक्त संसाधन गतिमान (Additional Resource Mobilisation) के उपायों द्वारा की जाएगी। यदि इन उपायों का प्रयोग प्रशासित कीमतों (Administered prices) को बढ़ाने के लिए किया जाता है तब ये

लागत वृद्धि के कारण स्पर्धाकारिता प्रवृत्तियों को बढ़ावा देने। भूतकाल का अनुभव इस बात की पुष्टि करता है कि सरकार प्रशासित कीमतों को बढ़ाने के सुगम उपाय का प्रयोग कर रही है इसकी बजाए इसे संचालन लागत (Operational cost) को कम करने की ओर अधिक ध्यान देना चाहिए। आठवीं योजना ने सावधान किया है कि लागत वृद्धि को सीमित करना चाहिए, अन्यथा यह स्फीति की ज्वाला को ओर भड़काएगी।

राज्यीय सार्वजनिक उद्यमों विशेषकर राज्यीय सिचाई विभाग राज्यीय बिजली बोर्ड राज्य सड़क परिवहन लगातार घाटे वाले उद्यम ही रहे हैं। आठवीं योजना यह आशा करती है कि आर्थिक सुधारों के आरम्भ करने के परिणामस्वरूप राज्यीय सरकारों भी राज्याध्य उद्यमों की संचालन व्यवस्था की समीक्षा करेगी और इन उद्यमों द्वारा प्रदान की जाने वाली सेवाओं और आदानों में साहाय्य (Subsidy) के अंश को कम करेगी। इनके न केवल घाटे ही समाप्त किए जाएंगे बल्कि इनसे 4000 करोड़ रुपये का मयादित लाभ भी प्राप्त किया जाएगा। यह एक कठिन कार्य अवश्य है परन्तु इसके सिवा और कोई चारा भी नहीं।

संसाधन जनन का सबसे महत्वपूर्ण उपाय विविध पूंजी प्राप्ति (Miscellaneous Capital Receipts) है जिनमें बाजार उधार, छोटी बचत, पूर्णपणे कोष और वित्तीय सहायता से ऋण शामिल किए जाते हैं। पिछली योजनाओं का अनुभव यह बताता है कि जब कभी भी चालू खाते से अतिरेक या सार्वजनिक उद्यमों के योगदान में कमी व्यक्त हुई, तो इसकी पूर्ति के लिए या तो अधिक बाजार उधार का प्रयोग किया गया या अधिक न्यून वित्त प्रबन्ध का। अत्यधिक बाजार उधार लेने में श्रय यह है कि इसके परिणामस्वरूप ब्याज की राशि व्यय पक्ष की मदद बन जाता है जो चालू खाते से अतिरेक को कम कर देती है। 1990-96 के बजट में ब्याज भुगतान 52000 करोड़ रुपये तक पहुंच गया है। अधिक उदारीकरण (Liberalisation) के कारण सरकार को बाजार उधार में निजी क्षेत्र से प्रतिस्पर्धा करना होगा। इससे उधार की लागत और बढ़ जाएगी। जाहिर है कि उधार और विविध पूंजी प्राप्ति दोनों में आठवीं योजना द्वारा निर्धारित सीमाओं को पार नहीं करना चाहिए।

निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि प्रत्येक पंचवर्षीय योजना वित्त प्रबन्ध के अस्मृतिकारी ढांचे का निर्माण करने का प्रण करती है परन्तु राजनीतिक लाबिया, विशेषकर किसान लाबा सरकार को कृषि कराधान के उपाय का प्रयोग करने या कृषि-आदानों (Agricultural inputs) पर साहाय्यो को कम करने से रोक देती है इस प्रकार मजदूर

सेवा क्षेत्रों में 042 से 070 तक कल्पित किए गए हैं। रोजगार-लोच में ये परिवर्तन अत्यन्त अनुचित रूप में अनुकूल जान पड़ते हैं क्योंकि आठवीं योजना में निजी क्षेत्र के लिए अपेक्षाकृत अधिक भाग का परिकल्पन किया गया है जोकि अत्यधिक पूंजी-प्रधान बनता जा रहा है। उदाहरणार्थ, विनिर्माण क्षेत्र (Manufacturing sector) को ही लोजिए जिसकी रोजगार लोच आठवीं योजना में दुगुनी हो जाने की प्रत्याशा है। किन्तु सार्वजनिक क्षेत्र में तो संचालन व्यय कम करने के लिए स्टाफ कम करने का भारी अभियान चल रहा है। परिणामतः सार्वजनिक क्षेत्र की रोजगार-लोच बढ़ने की कोई हमीद नहीं। विनिर्माण क्षेत्र में रोजगार-वृद्धि सम्बन्धी आँकड़ों से पता चलता है कि 1980-89 के दौरान सार्वजनिक क्षेत्र में तो रोजगार में 2.78 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वृद्धि हुई और निजी

क्षेत्र में रोजगार-वृद्धि नकारात्मक थी—अर्थात् -0.10 प्रतिशत प्रतिवर्ष। चूंकि निजी क्षेत्र का महत्त्व विनिर्माण क्षेत्र के कुल रोजगार में बहुत अधिक था, इसलिए इस क्षेत्र में रोजगार की वृद्धि 1980-89 के दौरान केवल 0.68 प्रतिशत प्रतिवर्ष रही। अतः आठवीं योजना के दौरान इस क्षेत्र से 3.73 प्रतिशत की रोजगार-वृद्धि की आशा करना पूर्णतया अवास्तविक है।

इसी प्रकार 1980-89 के दौरान, परिवहन, संग्रहन एवं संचार में रोजगार की वृद्धि-दर 1.37 प्रतिशत प्रतिवर्ष रही परन्तु आठवीं योजना इस क्षेत्र से 3.83 प्रतिशत प्रतिवर्ष की कल्पना करती है। सामुदायिक एवं सामाजिक सेवाओं के संदर्भ में भी रोजगार-वृद्धि की दर 1980-89 के दौरान 2.53 प्रतिशत रही, आठवीं योजना में 1992-97 के दौरान इसके 4.19 प्रतिशत प्रतिवर्ष हो जाने का अनुमान है। कोई जादुई

तालिका 8 : आठवीं योजना (1992-97) में सार्वजनिक क्षेत्र परिकल्पना का वितरण

करीब रुपये

	आठवीं योजना* (1992-97)		1992-93 से 1996-97**	
	कुल	प्रतिशत	कुल	प्रतिशत
1 कृषि तथा सम्बद्ध क्रियाएँ	22,467	5.2	23,081	4.9
2 ग्राम विकास	34,425	7.9	35,263	7.4
3 विशेष क्षेत्र कार्यक्रम	6,750	1.6	5,837	1.2
4 सिवार्ड एवं बाढ़ नियंत्रण	32,525	7.5	23,280	4.9
5 ऊर्जा	1,15,561	26.6	1,30,563	27.5
क पावर	79,589	18.3	67,755	14.3
ख नैट्रोलिचम	24,000	5.5	49,038	10.3
ग कोयला एवं लिगनाइट	10,507	2.4	12,009	2.5
घ अ-परम्परिक	1,465	0.3	1,741	0.4
6 उद्योग एवं खनिज	46,922	10.8	51,403	10.8
क ग्राम तथा लघु उद्योग	6,334	1.5	6,228	1.3
ख अन्य बड़े तथा मध्यम उद्योग	40,588	9.3	45,175	9.5
7 परिवहन	55,926	12.9	69,745	14.7
8 संचार	25,110	5.8	38,383	8.1
9 विज्ञान, तकनीकी एवं परिवेश	9,042	2.1	6,875	1.5
10 सामाजिक सेवाएँ	79,012	18.2	79,505	16.8
11 सामान्य आर्थिक सेवाएँ	6,360	1.4	10,186	2.2
कुल	4,34,100	100.0	4,74,121	100.0

\*1991-92 की कीमतों पर

\*\*चालू कीमतों पर

धोट : योजना मासोप, आठवीं पंचवर्षीय योजना (1992-97) और आर्थिक समीक्षा (1996-97)

शक्ति ही रोजगार लोच में ये कल्पित परिवर्तन ला सकती है। अतः समग्र अर्थव्यवस्था के लिए रोजगार की 26 प्रतिशत की वृद्धि दर की कल्पना करना न्यायोचित जान नहीं पड़ता।

नये आर्थिक सुधारों ने सभी ऐसी शक्तियों को जन्म दिया है जो रोजगार में अनुपातिक वृद्धि किए बिना उत्पादन में वृद्धि लाने पर बल दे रही हैं। सुयुक्तिकरण (Rationalisation) पुनः नियुक्ति पुनः प्रशिक्षण और श्रम की छटनी (Retrenchment) के बारे में बातचीत जो उदारीकरण की नीतियों का परिणाम है रोजगार की वृद्धि दर को काटती जा रही है। इसके साथ साथ तालाबन्दियों (Lockouts) और कारखानाबन्दियों (Closures) की प्रक्रिया के तेजी से बढ़ने के कारण पिछले कुछ वर्षों में बड़ा संगठित क्षेत्र जोषि पड़ी आर्थिक नीतियों का मुख्य लाभप्राप्तकर्ता रहा है में रोजगार की वृद्धि दर में शोचनीय गिरावट आयी है। इसमें उम्मीद तो केवल लघु क्षेत्र तथा कृषि से थी। किन्तु चूंकि आठवीं योजना ने लघु क्षेत्र के लिए केवल 1 प्रतिशत साधन लगाने का प्रावधान किया है आधाजको की रोजगार लक्ष्य के प्रति उदासीनता का प्रमाण है भले ही योजना में रोजगार बढ़ाने सम्बन्धी लम्बी चौड़ी बातें की गयी हैं। आठवीं योजना के रोजगार लक्ष्य की समग्र प्रतीक्षा से पता चलता है कि इसका अनुमान अतिशयोक्ति से परिपूर्ण है और वास्तविकता को कसौटी पर खरा नहीं उतरता।

## ॥ आठवीं योजना में सार्वजनिक क्षेत्र सम्बन्धी परिचय

### (Public Sector Outlay in the Eighth Plan)

तालिका 8 में आठवीं योजना के सार्वजनिक क्षेत्र परिव्यय के आबंटन का ब्यौरा दिया गया है। इससे पता चलता है कि आठवीं योजना में यह प्रयास किया गया है कि सार्वजनिक क्षेत्र में ऐसे आबंटन ढांचे का प्रस्ताव किया जाए जो कमजोर वर्गों की आय अर्जन क्षमता को उन्नत करता है और सरकार के विकासात्मक व्यय के अपेक्षाकृत अधिक भाग की कल्पना करता है। इसीलिए तो आठवीं योजना में कृषि ग्राम विकास और विशेष क्षेत्र कार्यक्रम एवं सिंचाई के लिए लगभग 22 प्रतिशत व्यय का प्रावधान किया गया है। अन्य मुख्य क्षेत्र जो अर्थ संरचना सीमा बन्धन (Infrastructure constraint) को कम करता है ऊर्जा है जिसके लिए कुल योजना व्यय के 27 प्रतिशत की व्यवस्था की गई है। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि उद्योग एवं खनिज में बहुत से क्षेत्र निजी क्षेत्र के लिए खोल दिए गए हैं इस क्षेत्र का आबंटन अपेक्षाकृत निम्न स्तर पर रखा गया है अर्थात् 10.8 प्रतिशत। यद्यपि आबंटन ढांचे का अत्यन्त निराशापूर्ण पहलू यह है कि ग्राम तथा लघु

उद्योगों के लिए कुल योजना परिव्यय का घेवल। प्रतिशत ही रखा गया है। इस बात को ध्यान में रखते हुए कि आठवीं योजना में रोजगार जनन को उच्च प्राथमिकता दी गयी है और इस बात को भ्रष्टाचार में रखते हुए कि आर्थिक संरचनात्मक पुनर्गठन की नीति के कारण बड़े तथा मध्यम उद्योगों में श्रम की अधिक मांग जन्म नहीं हो सकेगी बल्कि इसके विपरीत श्रम की छटनी (Retrenchment) हो सकती है लघु तथा ग्राम उद्योगों को निम्न प्राथमिकता देना वांछनीय नहीं है। आठवीं योजना में सामाजिक सेवाओं पर 18 प्रतिशत व्यय करने से इस भद्र में थोड़ा सुधार हुआ है जिससे यह विश्वास और बल प्राप्त करता है कि योजना 'मानवीय पूंजी' (Human capital) को विशेषकर इसमें साक्षरता में उन्नति लाकर और भ्रष्टाचार बनाना चाहती है।

## 6 आठवीं योजना के उत्पादन लक्ष्य

आठवीं योजना में मुख्य क्षेत्रों अर्थात् कृषि उद्योग और अर्थ संरचना (Infrastructure) से सम्बन्धित वस्तुओं आदानों (Inputs) के लक्ष्य नीचे दिए गए हैं—

(i) कृषि उत्पादन—कृषि विकास की दृष्टि से आठवीं योजना खाद्यान्नों में निर्यात के लिए अतिरिक्त कायम करना चाहती है और दासों एवं तिलहन में आत्मनिर्भरता प्राप्त करना चाहती है। कृषि क्षेत्र उत्पादन के सकल मूल्य (Gross value of output) की दृष्टि से 4 प्रतिशत प्रतिवर्ष और सकल मूल्यवर्द्धि (Value added) की दृष्टि से 3 प्रतिशत प्रतिवर्ष की औसत वृद्धि दर प्राप्त करना चाहती है। विभिन्न फसलों के सम्बन्ध में लक्ष्य तालिका 9 में दिए गए हैं।

तालिका 9 आठवीं योजना में कृषि उत्पादन के लक्ष्य

फसल	इकाई	उत्पादन		उत्पादन की वार्षिक वृद्धि
		1991-92	1996-97	
चावल	लाख टन	725	890	3.35
गेहूँ		560	660	3.34
मोटे अनाज		300	390	5.40
दालें		140	170	3.96
सभी खाद्यान्न		1723	2100	4.01
तिलहन		175	230	5.61
गन्ना		2350	2750	3.11
रूई	लाख गठ्ठे	105	140	5.97
पटसन एवं मेस्ता	लाख गठ्ठे	90	95	1.07
दूध	लाख टन	575	700	4.04

आठवीं योजना का मुख्य प्रयास चावल, दालों और तिलहनों के उत्पादन को बढ़ाना है। पहली बार देश ने खाद्यान्नों के निर्यात और दालों एवं तिलहनों में आत्मनिर्भरता प्राप्त करने का लक्ष्य तय किया है।

कृषि-उत्पादन में बांझनीय वृद्धि प्राप्त करने की रणनीति के लिए आवश्यक है कि (i) शुष्क खेती (Dry farming) पर बल दिया जाए क्योंकि कृषि-आधीन क्षेत्र का दो-तिहाई भाग अभी भी सिंचाई-रहित है और प्रधानतः वर्षा पर निर्भर है। (ii) हरित क्रांति (Green Revolution) के लाभ देश के अन्य भागों विशेषकर पूर्वी क्षेत्र में पहुंचाने होंगे जिसमें पर्याप्त वर्षा होती है और जिसको मिट्टी उपजाऊ है। (iii) कृषि-कुशलता को उन्नत करने के लिए अधिक ध्यान देना होगा ताकि पानी के व्यर्थ-प्रयोग को रोका जा सके और भूमि को क्षति से बचाया जा सके।

(iv) औद्योगिक उत्पादन और अथः संरचना विस्तार—खन और विनिर्माण क्षेत्र का उत्पादन आठवीं योजना के दौरान 8.12 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से बढ़ने का अनुमान है। महत्त्वपूर्ण वस्तुओं के उत्पादन के लक्ष्य तालिका 10 में दिए गए हैं—

तालिका 10 से पता चलता है कि बहुत-सी महत्त्वपूर्ण वस्तुओं का देशीय उत्पादन बढ़ाने का गंभीर रूप में प्रयास

किया गया है ताकि इन वस्तुओं के आयात को महत्त्वपूर्ण रूप से कम किया जा सके। इस प्रकार के प्रभाव से ही हम आत्मनिर्भरता का लक्ष्य प्राप्त कर सकते हैं और विदेशी मुद्रा की आवश्यकताएं कम कर सकते हैं। उदाहरणार्थ, 1996-97 तक रूब तेल के आयात को 133 लाख टन तक कम किया गया जबकि यह अब 240 लाख टन है और इसके लिए देशीय उत्पादन को आठवीं योजना के दौरान 500 से 650 लाख टन करना होगा। परन्तु पेट्रोलियम उत्पादों के संदर्भ में चाहे उत्पादन जो 1991-92 में 490 लाख टन से बढ़कर 1196-97 में 620 लाख टन हो जाने की संभावना है, इनके आयात इसी अवधि के दौरान 94 लाख टन बढ़कर 229 लाख टन हो गये। इसका मुख्य कारण इन वस्तुओं की मांग का तीव्र विस्तार है। उर्वरकों के संबंध में भी ऐसी ही परिस्थिति देखने में आने पड़ती है। परन्तु तैयार इस्पात का उत्पादन 228 लाख टन तक बढ़ जाने से लगभग आत्मनिर्भरता प्राप्त हो जाएगी।

घात में तब, जस्ता, अल्पमिनियम और सोसे के उत्पादन की कमी है। उत्पादन में आयोजित वृद्धि के बावजूद इन धातुओं का आयात जारी रखना होगा।

बिजली के उत्पादन में 7.6 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि-दर से बिजली के सभरण की कमी अपेक्षाकृत कम हो जाएगी जो

तालिका 10 : चुनी हुई वस्तुओं का उत्पादन

इकाई	उत्पादन		औसत वार्षिक वृद्धि (%)	वार्षिक उत्पादन		औसत वार्षिक वृद्धि (%)
	1991-92	1996-97		1991-92	19955-96	
1 कोयला (लाख टन)	2,292	3,080	6.0	2,439	2,920	4.7
2 रूब तेल (लाख टन)	303	500	10.5	304	351	3.6
3 कच्चा सोडा (लाख टन)	565	720	4.9	539	641	4.4
4 चीनी (लाख टन)	120	155	5.2	133	165	5.5
5 कपड़ा (अरब मीटर)	18.3	24.7	6.2	22.6	26.2	3.8
6 पेट्रोलियम उत्पाद (लाख टन)	492	616	4.6	478	545	3.3
7 उर्वरक (लाख टन)	98	128	5.5	99	117	4.2
8 सीमेंट (लाख टन)	530	760	7.4	517	693	7.6
9 तैयार इस्पात (लाख टन)	145	228	9.4	143	214	10.6
10 अल्पमिनियम (हजार टन)	514.2	656.0	5.0	511.5	518.0	0.3
11 गंधक (संशोधित) (हजार टन)	45.5	55.0	3.9	45.1	45.3	0.3
12 बिजली (अरब किलोवाट घंटे)	311.2	448.0	7.6	315.6	415.2	7.1
13 रेलवे यन्त्रागत (लाख टन)	363.8	443.4	4.1	360	424.9	3.0

स्रोत : आठवीं पंचवर्षीय योजना (1992-97) से संकलित एवं परिकलित

## तालिका 11 : सामाजिक विकास के कुछ सूचक

	1991	1996-97
1 जीवन प्रत्याशा पुरुष	57.7	61.1
स्त्री	58.7	61.1
2 शिशु मृत्यु-दर (प्रति 1000 जन्म)	78	68
3 मृत्यु-दर प्रति 1000	100	87
4 जन्मदर प्रति 1000	28.9	25.7
5 प्रजनन दर प्रति 1000	130.3	113.0
6 साक्षरता दर (%)		
15 से 15 वर्ष	56.0	90.0
7 वर्ष से ऊपर	52.0	75.0
8 प्याछालो का प्रति व्यक्ति उपभोग (किलोग्राम)	182.0	193.6
8 (i) बिना पीने के पानी वाले ग्राम (हजार)	3.0	0
(ii) आंशिक रूप से सुविधा प्राप्त ग्राम (हजार)	150.0	0
9 रोशनी के रूप में बिजली (घरो का प्रतिशत)		
ग्रामीण	27	50
शहरी	75	80

स्रोत: आठवीं पंचवर्षीय योजना (1992-97), खण्ड 1

कि औद्योगिक उत्पादन पर एक मुख्य सीमाबन्धन है। परन्तु चूँकि बिजली की मांग कहीं अधिक तेजी से बढ़ रही है, मांग और पूर्ति में कुछ अन्तर तो बना ही रहेगा।

इन सभी समस्याओं के बावजूद आठवीं योजना के दौरान औद्योगिक उत्पादन 8 प्रतिशत प्रतिवर्ष की दर से बढ़ेगा जो यदि एक महत्वाकांक्षी लक्ष्य नहीं, तो मर्यादित लक्ष्य भी नहीं कहा जा सकता।

## 7. सामाजिक विकास के कुछ सूचक (Some Indicators of Social Development)

आठवीं योजना में सामाजिक विकास के सूचकों सम्बन्धी कुछ लक्ष्य तय किए गए हैं ताकि जीवन की गुणवत्ता में उन्नति हो। (देखिए तालिका 11)

आठवीं योजना में इस बात का उल्लेख किया है कि भारतीय जनसंख्या 1991 की जनगणना के अनुसार 84.4 करोड़ हो गयी है। जनसंख्या की वृद्धि-दर, चाहे अस्सी के दशक में थोड़ी कम है, फिर भी यह लगभग 2.1 प्रतिशत प्रतिवर्ष है जेकि काफी ऊँची है। यदि यह प्रवृत्ति बनी रही, तो सन् 2001 तक भारत की जनसंख्या 100 करोड़ तक पहुँच जाएगी। आठवीं योजना ने इस कारण साफ शब्दों में लिखा है—“यदि इस प्रवृत्ति को रोका न गया, तो हमारे देश

के करोड़ों व्यक्तियों को सामाजिक और आर्थिक न्याय देना संभव नहीं हो सकेगा।” इस वृद्धि को रोकने के लिए जन-आंदोलन कायम करना होगा। सामाजिक कारण-तत्त्व जैसे स्त्री-साक्षरता, विवाह के समय आयु, स्त्रियों के लिए रोजगार के अवसर शिशु मृत्यु-दर में कमी जन्म-दर के मुख्य निर्धारक हैं। आठवीं योजना में शिशु मृत्यु-दर 1996-97 तक 78 से कम करके 68 पर लायी जाएगी, साक्षरता दर (Literacy rate) जो 1991-92 में 52 प्रतिशत थी, 1996-97 तक बढ़ाकर 75 प्रतिशत तक ले जायी जाएगी। इसके परिणामस्वरूप यह आशा की जाती है कि जन्मदर जो 1991-92 में 28.9 प्रति हजार थी कम होकर 1996-97 तक 25.7 हो जाएगी और सन् 2006-2007 तक और गिरकर 21.7 हो जाएगी।

### साक्षरता (Literacy)

आठवीं योजना में 15 से 35 वर्ष के आयुवर्ग में 100 प्रतिशत साक्षरता सभी राज्यों में प्राप्त की जाएगी। इसके लिए 11 करोड़ व्यक्तियों (Adults) को साक्षर बनाना होगा। इस उद्देश्य के लिए साक्षरता की दृष्टि से पिछड़े राज्यों अर्थात् राजस्थान, हरियाणा, उत्तर प्रदेश, बिहार, मध्य प्रदेश और उड़ीसा में भरसक प्रयास करना होगा।

## पीने का पानी

आठवीं योजना में यह उल्लेख किया गया है कि साठवीं योजना के आरंभ में (1 अप्रैल 1985) में 1.62 लाख गाँव ऐसे थे जहाँ पानी का कोई स्रोत नहीं था। इनमें से 1.54 लाख गाँव में पानी का स्रोत उपलब्ध कराया गया। अतः केवल 8394 गाँव बिना पानी के स्रोत के शेष रह गए हैं। परन्तु सरकारी मानदण्ड के अनुसार 250 व्यक्तियों की जनसंख्या को 1.6 किलोमीटर दूरी के अन्तर्गत पानी का स्रोत उपलब्ध होना चाहिए। यह थोड़ा कड़ा मानदण्ड है। इस बात का प्रयास करना चाहिए कि पानी अधिक सुविधाजनक रूप में उपलब्ध हो सके। इसके अतिरिक्त, पानी की गुणवत्ता (Quality) को भी उन्नत करना चाहिए ताकि "सुरक्षित पीने का पानी" जनता को उपलब्ध हो। अतः पीने के पानी की समस्या के समाधान की ओर अधिक ध्यान देना चाहिए।

## कमजोर वर्गों का संरक्षण

आठवीं योजना पिछड़े क्षेत्रों और समाज के कमजोर वर्गों की ओर अधिक ध्यान देना चाहती है। पर्याप्त भोजन की उपलब्धि, स्थिति पर नियंत्रण, सार्वजनिक वितरण प्रणाली का प्रभावी संचालन और ऐसे विकास कार्यक्रम जो अधिक रोजगार-जनन करते हैं गरीबों की दृष्टि सुधारने की रणनीति का मुख्य अंग हैं। इसके अतिरिक्त प्राथमिक शिक्षा में बालिकाओं के नामांकन (Enrolment) और इनमें से पढ़ाई छोड़ने वाली लड़कियों को संख्या कम करने की ओर विशेष ध्यान दिया जाएगा।

आठवीं योजना बहुत से सराहनीय उद्देश्यों से आरंभ की गयी है। इसमें उत्पादन एवं रोजगार के लक्ष्य का समन्वय किया गया है। इसमें देश के पिछड़े क्षेत्रों और कमजोर वर्गों की ओर भी ध्यान देने पर विशेष बल है। किन्तु योजना की सफलता इस बात से आँकी जाएगी कि यह किस हद तक रोजगार का विस्तार करती है और कीमत की वृद्धि को नियंत्रित करती है। उत्पादन लक्ष्य महत्वपूर्ण है किन्तु सामाजिक न्याय भी उतना ही महत्वपूर्ण है। आठवीं योजना को यह प्रमाणित करना है कि क्या यह सामाजिक न्याय के साथ विकास को प्रोत्साहित कर सकती है।

## 8. आठवीं योजना की प्रगति की समीक्षा

नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002) में आठवीं पंचवर्षीय योजना की समग्र प्रगति की समीक्षा करते हुए उल्लेख किया गया 'आठवीं योजना में बाजार कीमतों पर सकल देशीय उत्पाद के रूप में औसत वृद्धिदर के 6.5 प्रतिशत तक रहने का सम्भावना है। इसके लिए सकल देशीय उत्पाद का 25 प्रतिशत विनियोग किया गया जिसके परिणामस्वरूप वृद्धमान पूँजी-उत्पाद (Incremental

Capital-Output Ratio-COR) अनुपात 3.9 रहेगा जोकि आठवीं योजना में परिकल्पित 4.1 के आंकड़े से महत्वपूर्ण रूप से कम है। 1980 के दशक के दौरान अनुभव किए गए अवशेष की दीर्घवर्धि के विरुद्ध आठवीं योजना की अवधि के दौरान देशीय बचत दर महत्वपूर्ण रूप से बढ़कर सकल देशीय उत्पाद के 24 प्रतिशत तक पहुँच गयी जबकि आठवीं योजना के लिए बचत दर का लक्ष्य 21.॥ प्रतिशत रखा गया था। यह एक सकारात्मक उपलब्धि है और इसका भावी विकास पर सद्प्रभाव पड़ेगा। दूसरी ओर, विकास दर में प्रभावी उन्नति के परिणामस्वरूप समग्र वर्द्धमान पूँजी उत्पाद अनुपात में अधिक तोषर कमी होनी चाहिए थी विशेषकर कृषि विकास में वृद्धि के कारण, परन्तु ऐसा नहीं हुआ। विन्ता का मुख्य विषय यह है कि आधारसंरचना क्षेत्रों में से कुछ एक में वर्द्धमान पूँजी उत्पाद अनुपात में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है।"<sup>1</sup>

अतः आठवीं योजना की प्रगति में छिपी हुई कुछ कमजोरियों की छानबीन करना रुचिकर होगा।

1. सार्वजनिक क्षेत्र के भाग में तीव्र गिरावट—आठवीं योजना में सार्वजनिक क्षेत्र के विनियोग के आयोजित 45.2 प्रतिशत भाग के विरुद्ध सार्वजनिक क्षेत्र का विनियोग में वास्तविक भाग केवल 33.6 प्रतिशत हो गया। अतः आठवीं योजना के विनियोग ढाँचे में तीव्र विकृति उत्पन्न हो गयी। नौवीं योजना में इस समन्वय में ठीक उल्लेख किया गया

तालिका 12 आठवीं योजना के समग्र-आर्थिक योग  
वास्तविक

1 बाजार कीमतों पर सकल देशीय उत्पाद	6.5%
बाजार कीमतों पर सकल देशीय उत्पाद के प्रतिशत रूप में	
2 विनियोग दर	25.0%
3 देशीय बचत दर	24.1%
4 चालू खर्चे का भाग	0.9%
5 वर्द्धमान पूँजी-उत्पाद अनुपात	3.9
6 निर्यत वृद्धि दर (प्रतिशत प्रतिवर्ष)	10.3
7 अयात वृद्धि-दर (प्रतिशत प्रतिवर्ष)	14.1

छोटे नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002), खण्ड 1

"कुल विनियोग में सार्वजनिक क्षेत्र के भाग में लगातार कटौती के परिणामस्वरूप अपने विनियोग व्यवहार द्वारा सरकार की अर्थव्यवस्था के ढाँचे को सुनिश्चित करने की क्षमता महत्वपूर्ण रूप से समाप्त हो गयी है।"<sup>2</sup> इसकी तुलना में

1 Planning Commission (1998) Ninth Five Year Plan (1997-2002), Vol I, p. 35.

2 तत्रैव

छठी योजना (1980-85) के दौरान सरकारी क्षेत्र के विनियोग का भाग 47.8 प्रतिशत था और यह सातवीं योजना (1985-90) में 45.7 प्रतिशत था।

तालिका 13 कुल विनियोग में सरकारी क्षेत्र-विनियोग का भाग

प्रतिशत

	आयोजित	वास्तविक
पाचवीं योजना (1974-79)	57.6	43.3
छठी योजना (1980-85)	52.9	47.8
सातवीं योजना (1985-90)	47.8	45.7
आठवीं योजना (1992-97)	45.2	33.6

### स्रोत त्रैष पृ 53

यह बात ध्यान देने योग्य है कि इससे विरुद्ध, सकल देशीय उत्पाद के 25 प्रतिशत के रूप में कुल विनियोग आठवीं योजना द्वारा निर्धारित 23 प्रतिशत के लक्ष्य से महत्वपूर्ण रूप में अधिक उपलब्धि है। यह बात भी दृष्टि में रखनी होगी कि सकल देशीय उत्पाद के प्रतिशत के रूप में सार्वजनिक विनियोग में 2 प्रतिशत की गिरावट आयी है और यह 10.4 प्रतिशत से घटकर 8.4 प्रतिशत रह गया है। इसकी 2 प्रतिशत गिरावट का प्रभाव अनुमानात्मक रूप में आधार संरचना—आर्थिक एवं सामाजिक दोनों—पर पड़ा। सकारात्मक पक्ष में निजी विनियोग को कुछ प्रोत्साहन मिला है और यह 12.6 प्रतिशत के लक्ष्य से बढ़कर 16.6 प्रतिशत हो गया।

2 आठवीं योजना में वास्तविक विनियोग में गिरावट—वास्तविक रूप में 1996-97 की कीमतों पर 500,000 करोड़ रुपये के आयोजित विनियोग के विरुद्ध, वास्तविक विनियोग 4,62,400 करोड़ रुपये होगा अर्थात् कुल आयोजित विनियोग का 92 प्रतिशत। दूसरे शब्दों में वास्तविक विनियोग में समग्र रूप में 8 प्रतिशत की कमी रहेगी। तालिका 14 का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने से पता चलता है कि कृषि की सबसे अधिक उपेक्षा हुई है और इस क्षेत्र में वास्तविक विनियोग आयोजित विनियोग का केवल 59 प्रतिशत था। इसी प्रकार विनिर्माण क्षेत्र (अर्थात् उद्योग) में यह आयोजित विनियोग का 57 प्रतिशत था। इसके पर्याप्त वास्तविक विनियोग में तीव्र गिरावट परिवहन (आयोजित विनियोग का 76 प्रतिशत) में हुई और इसके बाद बिजली और निर्माण का नम्बर आता है। अतः आठवीं योजना की मुख्य कमजोरी कृषि तथा आधार संरचना क्षेत्रों के बचाव के लिए पर्याप्त साधन उपलब्ध न करना थी। इन क्षेत्रों के

विरुद्ध, खनन एवं खदान और संचार क्षेत्रों में अपेक्षाकृत अधिक विनियोग का मूल कारण तेल और टेलीसंचार क्षेत्रों द्वारा समग्र रूप में अधिक आन्तरिक संसाधन जुटाना था।

तालिका 14 सार्वजनिक क्षेत्र में आयोजित और आठवीं योजना के दौरान वास्तविक विनियोग 1996-97 की कीमतों पर हजार करोड़ रुपये

क्षेत्र	आयोजित	वास्तविक	आयोजित का प्रतिशत
1 कृषि	61.9	38.3	59
2 खनन और खदान	40.7	59.5	146
3 विनिर्माण	58.2	33.2	57
4 बिजली आदि	141.6	123.4	87
5 निर्माण	4.4	3.9	89
6 परिवहन	69.6	51.0	76
7 संचार	17.3	43.5	117
8 सेवाएँ	83.1	107.6	129
कुल	500.0	462.4	92

स्रोत योजना आयोग नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002) चार्ट I पृ 62

3 आठवीं योजना में क्षेत्रीय वृद्धि दरें—आठवीं योजना में प्राप्त क्षेत्रीय वृद्धि दरों का अध्ययन करने से पता चलता है कि चारों कृषि तथा सम्बन्धित क्षेत्रों में सार्वजनिक क्षेत्र द्वारा किया गया वास्तविक विनियोग आयोजित विनियोग का 59 प्रतिशत था। कृषि क्षेत्र में 3.7 प्रतिशत की वृद्धि दर रिकार्ड की गयी जोकि 3 प्रतिशत के लक्षित स्तर से ऊँची थी। यदि अधिक विनियोग द्वारा सिंचाई आधीन क्षेत्र का और विस्तार किया जाता और अपेक्षाकृत अधिक क्षेत्र को अधिक उपजाऊ बीजों के आधीन लाया जाता तो कृषि की वृद्धि दर और भी ऊँची हो सकती थी। परन्तु मानसून के पावो अच्छे वर्ष होने के कारण कृषि की 3.7 प्रतिशत की उच्च वृद्धि दर प्राप्त हो सकी।

किन्तु खनन एवं खदान में 8.1 प्रतिशत के लक्ष्य के विरुद्ध 4.1 प्रतिशत की वृद्धि दर रिकार्ड की गयी और बिजली क्षेत्र में 8.2 प्रतिशत के लक्ष्य के विरुद्ध 7.6 प्रतिशत की वृद्धि दर प्राप्त हुई। निर्माण क्षेत्र में कुछ अभाव अनुभव किया गया। नौवीं योजना के दौरान इन क्षेत्रों में वृद्धि दर की बन्धी यों दूर करना होगा।

अन्य क्षेत्रों में आठवीं योजना द्वारा लक्षित वृद्धि दरें प्राप्त कर ली गयीं। यह बड़ी संतोषजनक उपलब्धि है कि विनिर्माण



तालिका 15 आठवीं योजना में क्षेत्रीय वृद्धि-दरों का स्वरूप

क्षेत्र	वृद्धि दर (प्रतिशत)	वर्तमान पूंजी-उत्पाद अनुपात
1 कृषि एवं सम्बन्धित क्षेत्र	3.7	2.3
2 खनन एवं खदान	4.1	6.3
3 विनिर्माण	9.5	4.7
4 बिजली गैस और पानी	7.6	16.3
5 विनिर्माण	4.4	3.3
6 व्यापार	10.0	0.8
7 रेल परिवहन	2.4	14.0
8 अन्य परिवहन	7.5	7.5
9 संचार	13.9	7.3
10 किसान सेवाएं	8.9	0.8
11 सार्वजनिक प्रशासन	4.3	8.1
12 अन्य सेवाएं	5.3	6.0
कुल	6.5	3.9

स्रोत त्रैब पृ 74

क्षेत्र (Manufacturing sector) में 9.5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त की गयी जबकि आठवीं योजना द्वारा इस क्षेत्र के लिए 7.5 प्रतिशत का लक्ष्य रखा गया था।

क्षेत्रीय वृद्धि-दरों की समीक्षा करते हुए नौवीं योजना में उल्लेख किया गया "आठवीं योजना के दौरान सबसे तेज रफ्तार से वृद्धि-दर प्राप्त करने वाला क्षेत्र व्यापार है जिसमें 10 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि-दर से प्रगति हुई। यह बिल्कुल असामान्य स्थिति है क्योंकि व्यापार क्षेत्र और व्यापार के लिए वस्तुओं का उत्पादन करने वाले क्षेत्रों अर्थात् कृषि खनन और विनिर्माण में दोषकालीन सम्बन्धित लगभग समान वृद्धि दर के रूप में रहा है। इस घटना चक्र का एक कारण यह हो सकता है कि आर्थिक सुधारों के परिणामस्वरूप लाभ की दरों में महत्वपूर्ण रूप से वृद्धि हुई है।" यह सत्य ही जान पड़ता है क्योंकि आठवीं योजना के दौरान योक्त कीमत सूचकांक में 8.8 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि हुई और औद्योगिक श्रमिकों के उपभोक्ता कीमत सूचकांक में 9.3 प्रतिशत और

कृषि-श्रमिकों के उपभोक्ता कीमत सूचकांक में 9.9 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

4 निर्धनता-अनुपात में गिरावट—नौवीं योजना में 1996-97 के लिए निर्धनता-अनुपात के प्रक्षेपण (Projections) 1993-94 और इससे पूर्वकाल की प्रवृत्ति के आधार पर तैयार किए गए हैं और आठवीं योजना में 6.5 प्रतिशत की सामान्य वृद्धि दर और इसके साथ कृषि में प्राप्त 3.7 प्रतिशत की वृद्धि के प्रभाव को आका गया है।

तालिका 16 राष्ट्रीय निर्धनता-अनुपात के प्रक्षेपण प्रतिशत

क्षेत्र	1993-94	1996-97
ग्रामीण	37.3	30.35
नगरीय	32.4	25.58
कुल	36.0	29.18

स्रोत त्रैब पृ 35 और 39

"1993-94 और 1996-97 के बीच प्रतिव्यक्ति उपभोग की वृद्धि के परिणामस्वरूप ग्रामीण क्षेत्र में निर्धनता का आपात घटकर 30.35 प्रतिशत नगरीय क्षेत्र में 25.28 प्रतिशत और समग्र देश के लिए 29.18 प्रतिशत हो गया।" निर्धनता-अनुपात में 2.26 प्रतिशत की वार्षिक औसत वृद्धि-दर देश के लिए अत्यन्त सन्तोष का विषय है क्योंकि 1973-74 और 1993-94 में निर्धनता अनुपात 54.9% से कम होकर 36.0% हो गई अर्थात् निर्धनता में कमी की औसत वार्षिक दर 0.95 प्रतिशत थी।

3 कीमत क्षेत्र में मिश्रित निष्पादन—कामगो के क्षेत्र में अर्थव्यवस्था का निष्पादन मिश्रित रहा। स्थिरिकरण के उपायों के परिणामस्वरूप योक्त कीमत सूचकांक की स्फीति दर (Rate of inflation) जो 1991-92 में 13.7 प्रतिशत थी गिरकर 1992-93 में 10 प्रतिशत और 1993-94 में और गिरकर 8.3 प्रतिशत हो गयी। किन्तु 1994-95 में स्फीति दर पुन बढ़कर 10.4 प्रतिशत हो गई। 1995-96 के दौरान स्फीति-दर गिरकर 7.8 प्रतिशत और 1996-97 में 6.4 प्रतिशत के निम्न स्तर पर गहूच गयी। समग्र आठवीं योजना के लिए योक्त कीमत सूचकांक की औसत वार्षिक वृद्धि-दर 8.8 प्रतिशत थी। परन्तु उपभोक्ता कीमत सूचकांक जो कि जन-कल्याण का बेहतर सूचक है को औद्योगिक प्रतिक्रिया के लिए वार्षिक वृद्धि दर 9.3 प्रतिशत और कृषि श्रमिकों के लिए 9.9 प्रतिशत रहीं।

## तालिका 17 कीमतों में वृद्धि की प्रवृत्ति

	सातवीं योजना	आठवीं योजना
धोक कीमत सूचकांक	66	88
औद्योगिक श्रमिकों के लिए उपभोक्ता कीमत सूचकांक	796	93
कृषि मजदूरों के लिए उप की सूचकांक	749	99

5 विदेशी क्षेत्र सम्बन्धी कार्यों अच्छा निष्पादन—विदेशी क्षेत्र में अर्थव्यवस्था ने अच्छा निष्पादन दिखाया है। विदेशी मुद्रा रिजर्व जो जुलाई 1991 में एक दस गिरकर 11 अरब यू.एस. डालर हो गये थे मार्च 1997 तक बढ़कर 264 अरब डालर तक पहुँच गए। चालू खाते का घाटा जो सातवीं योजना के दौरान सकल देशीय उत्पाद का औसतन 24 प्रतिशत था और 1990-91 में 32 प्रतिशत के उच्च स्तर पर पहुँच गया था आठवीं योजना के दौरान औसतन 124 प्रतिशत रहा। यह योजना के दौरान निर्धारित लक्ष्य के अनुकूल ही था। इस उपलब्धि का एक बड़ी सीमा तक कारण हमारे निर्यात का यू.एस. डालरों के रूप में आठवीं योजना के दौरान 131 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि-दर से प्रगति करना था, चाहे इसके विरुद्ध आयात की औसत वृद्धि दर 147 प्रतिशत थी। यह बात अत्यन्त निराशाजनक है कि 1996-97 के दौरान निर्यात की वृद्धि दर एकदम गिरकर 41 प्रतिशत और आयात की वृद्धि दर 51 प्रतिशत हो गयी। 1996-97 में निर्यात की वृद्धि दर में तीव्र गिरावट चिन्ता का विषय है।

तालिका 18 विदेशी ससाधनों को समोने का सामर्थ्य  
सकल देशीय उत्पाद का प्रतिशत

	चालू खाते पूँजी का घाटा अन्तर्प्रवाह	विदेशी रिजर्व	विदेशी मुद्रा रिजर्व
		(महीनों के आयात के रूप में)	
1992-93	181	179	012
1993-94	045	376	164
1994-95	111	301	158
1995-96	178	142	142
1996-97	105	297	151
आठवीं योजना की औसत	124	258	132

स्रोत त्रैवे पृ 92

नौवीं योजना ने भारतीय अर्थव्यवस्था की समग्र उपलब्धि विदेशी ससाधन न समो पाने की सामर्थ्य को रेखांकित किया है इसमें उल्लेख किया गया। 'वस्तुतः कुल विदेशी पूँजी अन्तर्प्रवाहों और चालू खाते के घाटे में लगातार बना हुआ अन्तर एक काफी संवेदनशील माप है जो अतिरिक्त ससाधन उपलब्धि की मात्रा का संकेत देता है जिसके प्रयोग द्वारा विनियोग दर और वृद्धि दर उन्नत की जा सकती थी। आर्थिक सुधारों के आरम्भ और विदेशी विनियोग के उदारीकरण के पश्चात् ऐसी परिस्थिति योजना काल की पूर्ण अवधि के दौरान लगातार बनी रही यह देखा जा सकता है (तालिका 18) कि आठवीं योजना के दौरान अर्थव्यवस्था अपने विनियोग योग्य ससाधनों की संपूर्ण उपलब्धि राशि का उत्पादक रूप में प्रयोग करने में असमर्थ रही। वास्तव में विदेशी विनियोग प्रवाह भी पूर्णतया भौतिक ससाधनों (Physical Resources) के रूप में समोए न जा सके।" अब विदेशी पूँजी अन्तर्प्रवाहों को विदेशी मुद्रा रिजर्व बढ़ाने के लिए प्रयुक्त करने की जरूरत नहीं है क्योंकि हमारे पास औसतन सात मास के आयात के लिए पर्याप्त विदेशी मुद्रा भण्डार उपलब्ध हैं। 27 फरवरी 1998 पर भारत के पास 27.36 अरब यू.एस. डालर का विदेशी मुद्रा रिजर्व उपलब्ध था जोकि 8 मास के आयात के लिए काफी है। आवश्यकता इस बात की है कि विदेशी पूँजी अन्तर्प्रवाहों को भौतिक परिस्थितियों में परिवर्तित किया जाए और पावर, ऊर्जा और सिचाई के रूप में आधा संरचना (Infrastructure) विकसित की जाए जोकि हमारे विकास पर मुख्य सीमाबन्धन है।

6 बेरोजगारी और अल्परोजगार की समस्या—आठवीं योजना के दौरान अनुभव की गयी उच्च वृद्धि दर का क्या प्रभाव पड़ा इस का गहन विश्लेषण जरूरी है क्योंकि अन्तर्गत बेरोजगारी और अल्परोजगार की मात्रा गरीबी रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या का निर्धारण करती है।

## तालिका 19 भारत में रोजगार की वृद्धि दर

अवधि	रोजगार की वृद्धि दर
1978-83	232
1983-94	231
1994-97	247

## स्रोत त्रैवे पृ 204

यह एक अत्यन्त उत्साहवर्धक लक्षण है कि रोजगार की वृद्धि दर जो 1983-94 के दौरान 231 प्रतिशत थी 1994-97 के दौरान बढ़कर 247 प्रतिशत हो गयी है चाहे यह अभी

6 त्रैवे पृ 91-92

पी आठवीं योजना के 2.6 प्रतिशत के लक्ष्य से नीची है। परिणामतः खुली बेरोजगारी की मात्रा जो 1993-94 में 2.02 प्रतिशत थी, कम होकर 1996-97 में 1.92 प्रतिशत हो गयी है। वास्तविक समस्या तो अल्परोजगार की है क्योंकि गरीब बेरोजगार रहकर जी ही नहीं सकते और इसलिए वे कुछ न कुछ करना आरंभ कर देते हैं (अंश-कालीन या स्वरोजगार) ताकि वे कुछ तो कमा सकें। मुख्य प्रश्न अल्परोजगार को कम करना है और श्रम की समग्र मांग को बढ़ाना है ताकि अल्परोजगार व्यक्तियों को बेहतर भयदूरी प्राप्त हो सकें। दूसरे शब्दों में, रोजगार की गुणवत्ता उन्नत करनी होगी। इसमें संदेह नहीं कि जहाँ 1987-88 में अल्परोजगार की मात्रा 14.6 प्रतिशत थी, यह 1993-94 में कम होकर 8.6 प्रतिशत हो गयी। यदि बेरोजगारी और अल्परोजगार के प्रभाव को जोड़कर देखा जाए, तो यह कुल श्रम-शक्ति का 10.45 प्रतिशत था। इस दृष्टि से, चाहे आठवीं योजना के दौरान प्राप्त सफलता अभिनन्दनीय है किन्तु यह पर्याप्त नहीं।

**7. आठवीं योजना के दौरान सामाजिक क्षेत्र कल्याण में गिरावट आयी—**सामाजिक सेवाओं (शिक्षा, स्वास्थ्य, परिवार कल्याण, अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के कल्याण आदि) का भाग कम होकर 16.7 प्रतिशत हो गया जबकि आठवीं योजना में इसके लिए 18.2 प्रतिशत का प्रावधान था। यह बात अत्यन्त निराशाजनक है कि आयोजक मानवीय संसाधन (Human Resource Development) विकास को उत्पादित का स्तर उन्नत करने के लिए अनिवार्य तत्व नहीं मानते। नौवीं योजना के दिशा-निर्देश पत्र (Approach paper) में इस बात का निम्न शब्दों में उल्लेख किया गया: "सामाजिक क्षेत्रों अर्थात् शिक्षा, स्वास्थ्य और परिवार कल्याण, स्त्री एवं बाल विकास, गृह-निर्माण, जल-संभरण और नगरीय विकास जो पूर्ण रूप में अपने योजना-परिचय के वित्त प्रबन्ध के लिए बजटीय साधनों पर निर्भर करते हैं, के निष्पादन में व्यय में गिरावट के कारण कमी व्यक्ति हुई।"

**8. आठवीं योजना के दौरान कृषि उत्पादन में 3.7 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि हुई—**जहाँ तक खाद्यान्न उत्पादन का सम्बन्ध है, यह 1994-95 में बढ़कर 1,915 लाख टन के रिकार्ड स्तर पर पहुँच गया परन्तु 1995-96 में पुनः कम होकर 1,850 लाख टन हो गया किन्तु 1996-97 में यह पुनः फिर तेजी से बढ़कर 1,985 लाख टन पर पहुँच गया। समग्र योजनाकाल के दौरान खाद्यान्न-उत्पादन की वृद्धि-दर 3.37 रही। यह उपलब्धि आठवीं योजना द्वारा निर्धारित 4 प्रतिशत के लक्ष्य से कम है। खाद्यान्न के उत्पादन को 1996-97 तक 2,100 लाख टन तक बढ़ाने में आठवीं योजना विफल हुई। इस निम्न स्तर की उपलब्धि का श्रेय भी

लगातार अच्छे आठ मानसून को देना होगा। नौवीं योजना के दिशा-निर्देश पत्र में यह चेतावनी दी गयी है।" भारतीय कृषि मौसम-सम्बन्धी घटकों के कारण दुर्बल बनी हुई है और इस दुर्बलता को दूर करने के लिए सुनिश्चित प्रयास करना होगा। इसकी प्राप्ति के लिए कृषि-विनियोग और उधार की उपलब्धि त्वरित करनी होगी जोकि लगभग अवरुद्ध हो रही है और 1980 के दशक के आरंभ के परवर्त केवल 2.8 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से वास्तविक रूप में बढ़ी है। सार्वजनिक विनियोग, विशेषकर सिंचाई में विनियोग में तेजी से गिरावट आयी है।"

कृषि-उत्पादन, विशेषकर खाद्यान्नों के उत्पादन-की मन्द वृद्धि का एक अत्यन्त गंभीर प्रभाव यह हुआ है कि आठवीं योजना के दौरान खाद्यान्नों की कीमतों में तीव्र वृद्धि हुई। इसके साथ-साथ वसूली कीमतों में 13 से 14 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई। खाद्यान्नों की कीमतों और वसूली की कीमतों में वृद्धि से व्यापारार्थ (Terms of trade) कृषि के पक्ष में उन्नत होने में सहायता मिली है परन्तु इससे केवल बड़े किसानों को लाभ हुआ है। इसके साथ ही इसका गरीब वर्गों के जीवन-स्तर पर दुष्प्रभाव पड़ा है, विशेषकर भूमिहीन मजदूरों पर जो अन्न के शुद्ध क्रेता हैं। खाद्यान्नों की कीमतों में वृद्धि गंभीर चिन्ता का विषय है क्योंकि इसका जनकल्याण पर दुष्प्रभाव हो पड़ता है।

**9. आठवीं योजना में बुनियादी आधार-संरचना सुविधाएँ उपलब्ध करने के लिए पर्याप्त साधन नहीं जुटाए गए—**यह बात अत्यन्त निराशाजनक है कि आठवीं योजना न केवल लक्ष्यों को ही पूरा नहीं कर पायी, बल्कि इन क्षेत्रों में इसकी उपलब्धि सातवीं योजना से भी कम है।

आधार-संरचना की मन्द वृद्धि का मुख्य कारण निजी क्षेत्र और विदेशी विनियोग पर अधिक निर्भरता थी। वास्तव में पैट्रोलिएम और टेली संचार से अधिक विनियोग साधन मिले क्योंकि ये क्षेत्र अधिक आन्तरिक साधन भी जुटा पाए और वे विदेशी विनियोग भी आकर्षित कर पाए, परन्तु निजी क्षेत्र भारतीय या विदेशी ने आगे बढ़कर पर्याप्त मात्रा में इन क्षेत्रों में नया विनियोग करने की कोशिश नहीं की। बजट-घाटे को सीमित करने के लिए सरकार ने इन क्षेत्रों को बजट-समर्थन (Budgetary support) कम कर दिया। इसका गमना इस बात से मिसल है कि सरकार का पूंजी व्यय जो आठवीं योजना के आरंभ में कुल व्यय का 30 प्रतिशत था, कम होकर 24 प्रतिशत रह गया। पावर, परिवहन और सिंचाई में सरकारी विनियोग के घीसा हो जाने और इस रिकॉर्ड को पाटने के लिए निजी क्षेत्र भारतीय और विदेशी दोनों के द्वारा ही विनियोग-साधन न जुटने के कारण इन क्षेत्रों में निष्पादन

का स्तर नीचा रहा। सरकार ने आधार सरचना क्षेत्र में अपनी विफलता स्वीकार कर ली है। जरूरत इस बात की है कि सार्वजनिक क्षेत्र आधार सरचना में अधिक विनियोग की व्यवस्था करे क्योंकि निजी क्षेत्र इन क्षेत्रों में विनियोग करने में प्रेरित नहीं हुआ है।

#### तालिका 20 आधार सरचना का निष्पादन

	सातवीं योजना	आठवीं योजना
1 सिंचाई क्षमता (लाख हैक्टेयर)	113	106
2 राष्ट्रीय राजमार्ग (किलोमीटर)	1760	609
3 पावर जनन क्षमता	21401	17677

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि आठवीं योजना में सकल देशीय उत्पाद के 6.5 प्रतिशत तक की औसत वृद्धि-दर की प्राप्ति एक अभिनन्दनीय लक्षण है। यह बात भी उत्साहवर्धक है कि कृषि-वृद्धि-दर 3.7 प्रतिशत के स्तर पर पहुँच गयी। यह बात भी सराहनीय है कि चालू खाते पर भुगतान शेष आठवीं योजना के दौरान सकल देशीय उत्पाद के औसतन 1.24 प्रतिशत तक ही सीमित रहा। 1996-97 में निर्धनता अनुपात गिरकर 29.2 प्रतिशत हो गया जिसका मुख्य कारण उच्च वृद्धि-दर थी। यह भी एक सराहनीय उपलब्धि है।

किन्तु कुछ चिन्ता के विषय भी हैं। सार्वजनिक क्षेत्र में एकदम और तीव्र गति से वास्तविक विनियोग में गिरावट हुई और यह 33.6 प्रतिशत के निम्न स्तर पर पहुँच गया जिसके परिणामस्वरूप आधार सरचना क्षेत्र और सामाजिक क्षेत्र में विनियोग कम कर दिया गया। चाहे यह परिकल्पना की गयी कि इस रिक्ति को निजी क्षेत्र के विनियोग द्वारा पूरा किया जाएगा किन्तु यह संभव नहीं हो सका। परन्तु सरकार ने पावर ऊर्जा और सिंचाई के आधार सरचना क्षेत्र से अपने हाथ ढ़ीक लिए। इससे आधार सरचना की वृद्धि दर मन्द पड़ गयी और यह हमारे विकास का सीमाबन्धन बन गया। गैर योजना व्यय पर बढ़ते हुए दबाव ने भी योजना व्यय में कुछ हद कटौती करने के लिए सरकार को मजबूर कर दिया। इसे साथ साथ सामाजिक क्षेत्र पर व्यय में भी कटौती की गयी। इसके अतिरिक्त कृषि विनिर्माण बिजली और निर्माण में वास्तविक योजना व्यय आयोजित योजना व्यय का 57 से 89 प्रतिशत था। इस कटौती का इन क्षेत्रों की वृद्धि दरों पर प्रतिबल प्रभाव पड़ा। अन्तिम चाहे थोक कीमत सूचकांक में गिरावट व्यक्त हुई किन्तु उपभोक्ता कीमत सूचकांक की वृद्धि दर 9 से 10 प्रतिशत के बाँध रही। इसमें सन्देह नहीं

कि रोजगार की वृद्धि-दर 1994-97 में 2.47 प्रतिशत के स्तर पर पहुँच गयी परन्तु यह 2.6 प्रतिशत के योजना लक्ष्य से नीचे थी। यदि बेरोजगारी और अल्परोजगार के प्रभाव को जोड़कर देखा जाए तो इसका आपात कुल श्रम-शक्ति का 10.45 प्रतिशत है। इस कारण रोजगार के क्षेत्र में उपलब्धि अभी लक्ष्य से बहुत पीछे है। आठवीं योजना को इन कमजोरियों को नौवी योजना में दूर करने का प्रयास करना होगा।

10 आठवीं योजना के वित्त-प्रबन्ध की समीक्षा-भारत में आयोजन प्रक्रिया में देश के आर्थिक विकास में केन्द्र और राज्यों का साझा प्रयास अन्तर्निहित है। योजना का आकार तय करने के पश्चात् केन्द्र और राज्य योजना वित्त प्रबन्ध के वित्तीय ढाँचे के बारे में सहमति कर लेते हैं। इस प्रश्न का उत्तर प्राप्त करने की आवश्यकता है कि जैसे-जैसे योजना कार्यान्वित की जाती है योजना वित्त प्रबन्ध के मौलिक ढाँचे और वास्तविक ढाँचे में विकृतियाँ उत्पन्न हो जाती हैं। योजना की गुणवत्ता की परीक्षा इस बात से की जानी चाहिए कि इन विकृतियों को मात्रा कितनी है। इसमें सन्देह नहीं कि कार्यान्वयन की प्रक्रिया में कुछ विकृतियाँ तो पदा होनी स्वाभाविक हैं परन्तु यदि विकृतियों की मात्रा इतनी बड़ जाए कि उसके परिणामस्वरूप वित्त-प्रबन्ध का मौलिक ढाँचा अस्त-व्यस्त हो जाए, तो यह चिन्ता का विषय है और उन कारणतत्त्वों की जाँच करनी होगी जो इसके लिए जिम्मेदार हैं। इस उद्देश्य से योजना के वास्तविक वित्तीय ढाँचे की परीक्षण किया गया है जो आठवीं योजना के पाँच वर्षों (1992-93 से 1996-97) के दौरान उभरा और इसकी तुलना योजना में कल्पित मौलिक ढाँचे से की गयी है। वित्त-प्रबन्ध के ढाँचे के इस तुलनात्मक अध्ययन से पता चलता है कि जहाँ मौलिक योजना में चालू राजस्व से अतिरिक्त के रूप में 8.1 प्रतिशत के अतिरिक्त का प्रावधान किया गया किन्तु वास्तविक रूप में इसमें 10.3 प्रतिशत का नकारात्मक योगदान हुआ। चालू राजस्व में अतिरिक्त (Balance from current revenue) जिसमें अतिरिक्त साधन गतिमान करने के उपाय भी शामिल हैं मौलिक और वास्तविक उपलब्धि में 19.4 प्रतिशत का घाटा एक गंभीर चिन्ता का विषय है जिसके परिणामस्वरूप किसी अन्य मद द्वारा साधन गतिमान करने होंगे। (देखिए तालिका 6)

मौलिक योजना में सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (public sector enterprises) से 34.1 प्रतिशत साधन जुटाने का निश्चय किया गया परन्तु वास्तविक योगदान लगभग 34.3 प्रतिशत रहा। अतः यह लक्ष्य प्राप्त कर लिया गया।

चालू राजस्व के घाटे की पूर्ति के लिए उभरा एवं अन्य विविध पूँजी प्राप्ति (Miscellaneous capital receipts)

का और अधिक प्रयोग करना पड़ा। इस मद में कल्पित 46.6 प्रतिशत की अपेक्षा 62.5 प्रतिशत साधन एवं पूंजी प्राप्तियों से जुटाए गए। यह बात ध्यान देने योग्य है कि आयोजकों ने बार बार यह चेतावनी दी है कि इस मार्ग को अपनाने से ब्याज के भुगतान के रूप में अधिक भार पड़ेगा परन्तु ऐसा प्रतीत होता है कि इस चेतावनी की ओर बिल्कुल ध्यान नहीं दिया गया और घाटे को घाटने के लिए उधार के उपाय का अधिकाधिक प्रयोग किया जा रहा है। यह एक खतरनाक प्रवृत्ति है।

चाहे आयोजक विदेशी पूंजी के शुद्ध अन्तर्प्रवाह से 28700 करोड़ रुपये प्राप्त करने चाहते थे वे इस उद्देश्य में विफल हुए और केवल 19234 करोड़ रुपये ही प्राप्त कर पाए। अतः इस मद में 6.6 प्रतिशत ससाधन के प्रावधान के विरुद्ध वास्तविक उपलब्धि केवल 5 प्रतिशत ही हुई। अतः इस प्रकार इस मद में 1.6 प्रतिशत की कमी रही। इसका मुख्य कारण यह था कि भुगतान का अनुपात जो योजना के आरम्भिक वर्ष में कुल विदेशी उधार का 45 प्रतिशत था बढ़कर आठवीं योजना के अन्तिम वर्ष में लगभग 73 प्रतिशत हो गया। आठवीं योजना के दौरान रुपये के मूल्यह्रास (Depreciation) ने भी इस तीव्र गिरावट में योगदान दिया। इन कारणतत्वा के परिणामस्वरूप कुल उधार में से भूतकालीन उधार से सम्बन्धित उधार के मूलधन एवं ब्याज के भुगतान का प्रावधान करने और रुपये कि विदेशी विनिमय दर में गिरावट के लिए समायोजन के पश्चात शुद्ध उधार (Net external borrowing) का भाग घटता चला गया। इसी प्रकार घाटे के वित्त प्रबन्ध (Deficit financing) की मात्रा मौलिक योजना में कल्पित 4.6 प्रतिशत से बढ़ाकर वास्तव में 8.6 प्रतिशत कर ली गयी। यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि जहाँ मौलिक योजना में केन्द्र से राज्यों को 18.1 प्रतिशत साधन हस्तांतरित करने का निर्णय किया गया, वहाँ वास्तव में राज्यों को 19.5 प्रतिशत साधन हस्तांतरित किए गए।

आठवीं योजना के परिष्कृत के प्रक्षेपित वित्त प्रबन्ध के लिए 1991-92 की कीमतों पर 434100 करोड़ रुपये जुटाने के लिए चालू राजस्व से अतिरिक्त (Balance from current revenues) के रूप में 8.1 प्रतिशत सार्वजनिक उद्यमों के योगदान से 34.1 प्रतिशत और उधार एवं विविध पूंजी प्राप्तियों (Miscellaneous capital receipts) से 46.6 प्रतिशत का प्रावधान किया गया। दूसरे शब्दों में वास्तविक देशीय ससाधनों से लगभग 89 प्रतिशत और शेष 11 प्रतिशत के लिए विदेशी से पूंजी अन्तर्प्रवाह (Capital inflow) से 6.6 प्रतिशत और न्यून वित्त प्रबन्ध से 4.4 प्रतिशत की व्यवस्था की गयी। परन्तु वास्तविक उपलब्धि

की समीक्षा करने से पता चलता है कि प्रक्षेपित ढांचे (Projected pattern) और वास्तविक रूप में प्राप्त राशियों में भारी अन्तर पाए गए।

### चालू राजस्व से अतिरिक्त

जबकि आठवीं योजना में चालू राजस्व से अतिरिक्त के रूप में 35005 करोड़ रुपये की प्राप्ति का अनुमान लगाया गया वास्तव में इस मद में 39563 करोड़ रुपये का घाटा व्यक्त हुआ। सम्यक् रूप में इस मद में 8.1 प्रतिशत का अतिरिक्त प्राप्त करने की अपेक्षा 10.3 प्रतिशत का घाटा व्यक्त हुआ। दूसरे शब्दों में इस मद में 18.4 प्रतिशत की कमी हुई।

नौवीं योजना के अनुसार "केन्द्र के चालू राजस्व से अतिरिक्त में गिरावट के दो मुख्य कारण थे (i) अप्रत्यक्ष कर राजस्व (Indirect tax revenue) में गिरावट और (ii) बढ़ता हुआ ब्याज का भार। भारतीय उद्योग की अपनी उत्पादन लागत कम करने में सहायता देने के लिए आयात शुल्क (Import duties) प्रतियोगिता का सामना कर सके। अतः सीमा शुल्कों से राजस्व की मात्रा जो 1992-93 में सकल देशीय उत्पाद का 3.4 प्रतिशत थी घटकर 1993-94 में 2.7 प्रतिशत हो गयी। किन्तु आयात वृद्धि ने सीमा शुल्कों से प्राप्त राजस्व में गिरावट की प्रवृत्ति को पलट दिया और 1993-94 में 2.7 प्रतिशत की अपेक्षा 1996-97 में सकल देशीय उत्पाद के 3.5 प्रतिशत के स्तर पर पहुँच गया जो 1992-93 में वर्तमान स्तर से थोड़ा अधिक था।" दूसरे जन उपयोग की वस्तुओं अर्थात् श्वेत वस्तुओं (White goods) स्वचालित गाड़ियों और सशिलिप्त तन्तुओं की दरो में भी कमी की गयी। लघु स्तर क्षेत्र के लिए उत्पादन शुल्क से छूट जारी रखी गयी। इन छूटों के कारण बहुत से छिद्र उत्पन्न हो गये। इन सभी उपायों का शुद्ध प्रभाव यह हुआ कि उत्पादन शुल्क से राजस्व जो 1992-93 में सकल देशीय उत्पाद का 4.4 प्रतिशत था गिरकर 1996-97 में 3.7 प्रतिशत हो गया। चाहे सरकार ने प्रत्यक्ष कर से अधिक कर परिपालन (Tax compliance) द्वारा राजस्व बढ़ाने का प्रयास किया परन्तु सकल देशीय उत्पाद के अनुपात के रूप में प्रत्यक्ष करों की मात्रा जो 1992-93 में 2.6 प्रतिशत थी 1996-97 तक बढ़कर 3.1 प्रतिशत हो गयी। किन्तु प्रत्यक्ष कर राजस्व में यह उन्नति आयात और उत्पादन शुल्कों में की गयी कमी के समूचे प्रभाव की क्षतिपूर्ति करने के लिए काफी नहीं थी।

इसके विरुद्ध केन्द्र सरकार का गैर योजना व्यय (Non plan expenditure) लगाता बढ़ता ही गया चाहे कुछ मदों में कमी व्यक्त हुई। उदाहरणार्थ, गैर योजना राजस्व व्यय (Revenue expenditure) के अनुपात के रूप में अर्धसाहाय्य

(Subsidies) 18.2 प्रतिशत से कम होकर 13.2 प्रतिशत हो गए। परन्तु ब्याज भुगतान का भार 39.6 प्रतिशत से बढ़कर 46.2 प्रतिशत हो गया। इसका मुख्य कारण सरकारी उधार में भारी वृद्धि थी। इसके अतिरिक्त चूँकि बाजार उधार (Market borrowings) पर अधिक ब्याज दर अदा करनी पड़ी है इसलिए इस कारण भी ब्याज भार बढ़ गया। इस सभी कारणों का कुल रूप में यह प्रभाव हुआ कि चालू राजस्व से 8.1 प्रतिशत का अतिरिक्त प्राप्त होने की अपेक्षा इस मद पर 10.3 प्रतिशत का घाटा व्यक्त हुआ।

राज्यों के चालू राजस्व का अतिरिक्त 12985 रुपये तक सकारात्मक होने की अपेक्षा आठवीं योजना के दौरान (-) 2009 करोड़ रुपये हो गया। इसका मुख्य कारण राज्य सरकारों द्वारा राजस्व संग्रहण (Revenue collection) में 30000 करोड़ रुपये की गिरावट थी। इसके अतिरिक्त छोटी बचतों के विरुद्ध प्राप्त ऋणों पर आठवीं योजना के दौरान ब्याज दर 14.5 से 15 प्रतिशत थी। इसी प्रकार योजना एवं गैर योजना ऋण ऊँची ब्याज दर पर प्राप्त किए गए। परिणामतः ब्याज का भार जो 1991-92 में 10944 करोड़ रुपये था बढ़कर 1996-97 (बजट-अनुमान) में 26298 करोड़ रुपये हो गया।

### सार्वजनिक उद्यमों के साधन

आठवीं योजना के लिए 1991-92 की कीमतों पर केन्द्र सरकार ने सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों का योगदान 144140 करोड़ रुपये आका गया। इनसे 134172 करोड़ रुपये की प्राप्ति की प्रत्याशा है जिसका अर्थ है 9968 करोड़ रुपये की कीमी। मुद्रा/पूँजी बाजार में वर्तमान प्रतिकूल परिस्थितियों के कारण केन्द्रीय सरकार के उद्यमों द्वारा बाड़ों के माध्यम से पर्याप्त साधन उपलब्ध नहीं किए जा सके। इसी प्रकार इन उद्यमों द्वारा अपने उत्पादों की कीमतों की लागत की तुलना में न बढ़ा पाने के कारण भी इनके निष्पादन पर बुरा प्रभाव पड़ा।

जहाँ तक राज्य स्तर के सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों का प्रश्न है इनके द्वारा 4000 करोड़ रुपये के प्रक्षेपित योगदान की अपेक्षा 2723 करोड़ रुपये का घाटा हुआ। इस प्रकार, इस मद से कुल रूप में 6723 करोड़ रुपये हानि हुई। इसका मुख्य कारण राज्य बिजली बोर्डों का घटिया निष्पादन था क्योंकि वे अपने घरेलू और कृषि-उपभोक्ताओं की टैरिफ-दर (Tariff rate) बढ़ाना नहीं चाहते थे। चाहे इन पर यह कानूनी दायित्व है कि वे 3 प्रतिशत प्रत्यायन प्राप्त करें, परन्तु इनमें से अधिकतर ने इस कानूनी दायित्व का पालन

नहीं किया। जब तक टैरिफ दरों को सशोधित नहीं किया जाता और बिजली की चोरी को रोका नहीं जाता तब तक राज्य बिजली बोर्डों के वाणिज्यिक घाटों की प्रवृत्ति को पलटने की कोई उम्मीद दिखाई नहीं देगी।

इस परिस्थिति को सुधारने के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि सरकार सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को अपने कामकाज में अधिक स्वायत्तता प्रदान करे और इन्हें बेहतर प्रत्यायन (Returns) देने के लिए मजबूर करे। केन्द्र सरकार के उद्यमों को बोध ज्ञापन (Memorandum of understanding) के माध्यम से कुछ स्वायत्तता देने के परिणामस्वरूप उनका निष्पादन उन्नत हुआ है और उन्होंने 1995-96 में प्रयुक्त पूँजी पर 16.1 प्रतिशत सकल लाभ (Gross profit) प्राप्त किया यह प्रवृत्ति उत्साहवर्धक है और इसे और मजबूत बनाना चाहिए।

केन्द्र सरकार ने 26 अप्रैल 1998 को एक अध्यादेश जारी करके केन्द्रीय बिजली नियमन आयोग (Central Electricity Regulatory Authority) की स्थापना की ताकि आगामी तीन महीनों में बिजली की दरें सशोधित की जाएँ ताकि बिजली की सभरण लागत (Supply cost) पर प्राप्त अर्थसाहाय्य (Subsidy) 50 प्रतिशत से अधिक न हो। अतः बिजली-दर द्वारा लागत की कम-से कम 50 प्रतिशत वसूली की जाएगी। कृषि-उपभोक्ताओं के लिए बिजली की दरें अगले तीन वर्षों में क्रमिक रूप से बढ़ायी जाएँगी ताकि वे अन्य क्षेत्रों के बराबर लायें जा सकें। चाहे अध्यादेश में घरेलू उपभोक्ताओं और कृषि उपभोक्ताओं के लिए बिजली की दरें सशोधित करने का संकेत है परन्तु इसमें बिजली की चोरी की समस्या की अनदेखी की गयी है जोकि भयंकर रूप धारण कर चुकी है। विभिन्न राज्यों में इसके कारण 10 से 50 प्रतिशत की हानि होती है।

### बाजार उधार और विविध पूँजी प्राप्तिया

तैसरा मुख्य ससाधन उधार एवं विविध पूँजी प्राप्तिया हैं। इनमें बहुत सी मदें शामिल हैं जैसे दीर्घकालीन और मध्यकालीन ऋण बाजार ऋण छोटी बचतें भविष्य निधि या वित्तीय संस्थानों या निगमों से प्राप्त होने वाले सर्वाधिक ऋण (Term loans) और विविध पूँजी प्राप्तिया।

आठवीं योजना में इस मद से 46.6 प्रतिशत साधन जुटाने का प्रावधान किया गया—27.1 प्रतिशत केन्द्र से और 19.5 प्रतिशत राज्यों से। जबकि राष्ट्रीय सरकारी ने इस सम्बन्ध में काफी सावधानी का परिचय दिया और इस स्रोत से 19.5 प्रतिशत साधन जुटाए, केन्द्र सरकार ने इसमें बहुत ही लापरवाही दिखायी और 27 प्रतिशत के प्रावधान के विरुद्ध 23 प्रतिशत साधन जुटाए। इसका कारण केन्द्र में

विद्यमान राजनीति अस्थिरता थी जिसने केन्द्र सरकार को राजस्व बढ़ाने के लिए कर और कर भिन्न उपायों का प्रयोग करने नहीं दिया। इस प्रकार न ही तो कर जाल के अधीन अधिक व्यक्ति/फर्म लायी गयीं और न ही कानूनी अप्रत्याशित कानूनी उपायों का प्रयोग कर-वचन करने वालों से अधिक मात्रा में कर वसूल किया गया। चूँकि उधार और विविध पूँजी-प्राप्ति दोनों से सरकार पर ब्याज का भार बढ़ गया है योजना आयोग ने सरकार को इस उपाय के अधिक प्रयोग के बारे में कई बार सलाह दी परन्तु सरकार ने इन चेतावनियों को अनदेखी की। परिणामतः 1997-98 के बजट में ब्याज का भार (Interest burden) बढ़कर 68 000 करोड़ रुपये हो गया।

योजना के वित्त-प्रबन्ध सम्बन्धी कल्पित मौलिक ढाँचे और जो योजना का वास्तविक वित्तीय ढाँचा उभरा उससे साफ़ सकेत मिलता है कि आठवीं योजना के मौलिक ढाँचे में गंभीर विकृतियाँ उत्पन्न हो गयीं और आठवीं योजना का मौलिक ढाँचा अर्थहीन प्रतीत होता है। यह कहना उचित होगा कि वित्तीय ढाँचा अस्त-व्यस्त हो गया है। प्रत्येक योजना गैर-स्फीतिकारी ढाँचे के (Non inflationary) विकास की बात करती है परन्तु इसे वास्तविक रूप देने में विफल हो जाती है। योजना के निर्माण की प्रक्रिया में केन्द्र और राज्यीय सरकारें भाग लेती हैं। प्रत्येक राज्य योजना आयोग के सामने अपने राज्य की आवश्यकताओं को पेश करता है और योजना का आकार राज्य के साथ परामर्श करके तय किया जाता है। योजना का प्रलेख राष्ट्रीय विकास परिषद की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है और मुख्यमंत्रियों और प्रधानमन्त्री की सहमति के पश्चात् स्वीकृत किया जाता है। परन्तु जब इसके कार्यान्वयन और कठोर निर्णय करने की जरूरत पड़ती है तो सरकार के पास ठण्डे पड़ जाते हैं और वे न्यूनतम विशेष का मार्ग अपनाती हैं। प्रत्येक योजना में यही कहानी दोहरायी जाती है। सातवीं योजना ने खेद प्रकट किया "प्रथाशा का विपरीत कि आर्थिक विकास के साथ प्रत्यक्ष करों का अप्रत्यक्ष करों की तुलना में अनुपात बढ़ेगा, प्रत्यक्ष करों के घटिया निष्पादन के कारण सरकार अप्रत्यक्ष करों पर अधिकाधिक निर्भर होने के लिए मजबूर हो गयी है जिनकी मात्रा 1975-76 में चालू कीमतों पर सकल देशीय उत्पाद के 11.7 प्रतिशत से बढ़कर 1984-85 में 14 प्रतिशत हो गयी

जबकि प्रत्यक्ष करों का अनुपात इसी अवधि के दौरान 3.4 प्रतिशत से कम होकर 2.3 प्रतिशत हो गया।" अतः आयोजकों ने सुझाव दिया कि कर प्रणाली का पुनर्गठन अनिवार्य हो गया है ताकि कर ढाँचे को अप्रत्यक्ष करों पर और अधिक निर्भर न होना पड़े। चाहे सिद्धान्त रूप में सरकार योजना आयोग के इस विचार से सहमत दिखायी पड़ती है परन्तु व्यवहार में वह इसका परित्याग कर देती है। यहाँ व्यावहारिकता का अर्थ विभिन्न लाभियों को तुष्ट करना है जैसे किसान-लाबी मध्यम वर्ग की लाबी व्यापार और उद्योगपतियों की लाबी। इन वर्गों को तुष्ट करने की केन्द्र की नीति के कारण सरकार कुछ करों को दौरे तो बड़ा देती है परन्तु साथ ही इसमें कई प्रकार की रियायतों और छूटों का प्रावधान कर देती है। इस कारण राज्य कर देने वाली कम्पनियों (Zero tax companies) की श्रेणी कायम हो गयी है। चाहे प्रत्येक सरकार सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की स्वायत्तता का ध्वन देती है परन्तु वास्तव में ये उद्यम राजनीतिज्ञों और सरकारी अफसरों की कार्टेलीयन समझे जाते हैं। इस प्रकार सार्वजनिक उद्यमों के साथ बोध ज्ञापन (Memorandum of understanding) के रूप में स्वायत्तता (Autonomy) प्रदान करने की संधि पर हस्ताक्षर तो कर दिए जाते हैं किन्तु इससे ऐच्छित लक्ष्य प्राप्त नहीं होते। केन्द्र सरकार जिसके पास भारत के संविधान के अनुसार वास्तव में शक्ति प्राप्त है इसने अग्रगणी भूमिका अदा कर सकती है। सशक्त केन्द्र और सशक्त राज्य जोकि आर्थिक सघनता (Economic federalism) की धारणा का आधार है तभी मजबूत बन सकते हैं यदि दोनों उन मामलों पर सही ढंग से अमल करने का प्रयत्न करें जिनमें सहमत प्राप्त हो चुका है केन्द्र सरकार राज्यीय सरकारों की तुलना में योजना वित्त प्रबन्धन के ढाँचे में विकृतियों के लिए अधिक जिम्मेदार है। अतः केन्द्र के लिए यह जरूरी हो जाता है कि वह पहले स्वयं राजकोषीय अनुशासन (Fiscal discipline) का पालन करे। तभी उसे राज्यों को इस अनुशासन का पालन करने के लिए बाध्य करने के बारे में नैतिक मनोबल प्राप्त हो सकेगा। इसलिए अनिवार्य कि आठवीं योजना के अनुपपक्ष से सबक सीखा जाए ताकि नौवीं योजना के वित्तीय ढाँचे की व्यावहारिकता को आठ में अस्त-व्यस्त होने से बचाया जा सके।

## आयोजन के 50 वर्षों की समीक्षा (REVIEW OF 50 YEARS OF PLANNING)

### 1 आयोजन की उपलब्धियाँ एवं विफलताएँ (Achievements and Failures of Planning)

भारत में आयोजन को आरंभ हुए लगभग 50 वर्ष पूरे हो चुके हैं। अतः यह रुचिकर होगा कि आयोजन के इस समग्रकाल की समीक्षा की जाए ताकि इसकी उपलब्धियों एवं विफलताओं सम्बन्धी जानकारी प्राप्त हो सके।

#### आयोजन की उपलब्धियाँ (Achievements of Planning)

पिछले तीन दशकों की उपलब्धियों की समीक्षा करते हुए छठी योजना ने यह उल्लेख किया 'यह राष्ट्रीय गर्व का उचित कारण है कि एक अवरुद्ध एवं दूसरे पर निर्भर अर्थव्यवस्था को इस अवधि में आधुनिक तथा और अधिक आत्मनिर्भर बना दिया गया है। जनसंख्या की वृद्धि के बावजूद प्रति व्यक्ति आय की एक सामान्य वृद्धि दर कायम रखी गयी है। दूसरी ओर बेरोजगार और अल्प रोजगार व्यक्तियों की संख्या बहुत अधिक है और जनसंख्या के 40 प्रतिशत से भी अधिक लोग गरीबी के स्तर के भीचे रह रहे हैं।' उक्त कथन में विभिन्न योजनाओं के दौरान मूल तथा भारी उद्योगों को विकसित करने के लिए अपनायी गयी नीतियों का परिणाम दिया गया है। चाहे साथ ही कृषि उपभोग वस्तुओं कुटीर तथा लघु उद्योगों को विकसित करने के प्रयास किए गए किन्तु कृषि में अधिक विकास दर प्रोत्साहित करने में इनका प्रभाव पर्याप्त न था। न ही इनके द्वारा पर्याप्त मात्रा में अनिवार्य उपभोग वस्तुओं के उत्पादन को बढ़ाया जा सका और न ही रोजगार के विस्तार के पर्याप्त अवसर कायम किए जा सके।

प्रोफेसर डी टी लकड़ा वाला ने 40 वर्षों की प्रगति की समीक्षा करते हुए उल्लेख किया 'कई क्षेत्रों में भारत की आर्थिक प्रगति सतोपजनक रही है—आर्थिक विकास की दर बढ़ी है और इसमें विविधता आयी है। बचत और विनियोग में वृद्धि हुई है। खाद्यान्न उत्पाद में आत्मनिर्भरता प्राप्त कर ली गयी है। कृषि के ढाँचे में काफी परिवर्तन हुआ है। उच्चस्तर की कुशल मानव शक्ति के प्रशिक्षण की क्षमता बढ़ी है और

कुछ क्षेत्रों में हम इसका निर्यात भी कर पाए हैं। बहुत से बैंक विहीन इलाकों एवं क्षेत्रों में अग्र ब्रेक सुविधाओं का विस्तार हुआ है। राजकीय अर्द्धराजकीय और सहकारी संस्थानों का अभूतपूर्व विस्तार हुआ है जो कि उत्पादन विपणन तकनीकी सहायता एवं मार्गदर्शन आदि में कार्य करते हैं। जीवन की गुणवत्ता के कुछ सूचकों अर्थात् जन्म पर प्रत्याशित आयु, मृत्यु दर, शिशु मृत्यु दर में भी अभिनन्दनीय परिवर्तन हुआ है।<sup>2</sup>

हमारी मुख्य उपलब्धियों में निम्नलिखित का वर्णन करना उचित होगा—

(1) 1950-51 और 1996-97 के दौरान भारतीय अर्थव्यवस्था की विकास प्रक्रिया को मोटे तौर पर दो अवधियों में विभक्त किया जा सकता है—(i) 1950-51 से 1980-81 और (ii) 1980-81 से 1996-97। 1950-51 और 1980-81 के दौरान भारतीय अर्थव्यवस्था की शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद (Net National Product) की औसत वार्षिक वृद्धि दर 3.4 प्रतिशत रही और प्रतिव्यक्ति वृद्धि दर 1.2 प्रतिशत रही।

तालिका 1 राष्ट्रीय और प्रति व्यक्ति आय की वृद्धि  
(1980-81 की कीमतों पर)

वर्ष	शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद (कोटि रुपये)	प्रतिव्यक्ति शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद (रुपये)
1950-51	40,454	1127
1960-61	58,602	1350
1970-71	82,231	1520
1980-81	110,685	1630
1990-91	186,446	2222
1996-97	252,599	2710
वार्षिक औसत वृद्धि दरें		
1950-51 से	3.4	1.2
1980-81 से	5.3	3.2
1980-81 से		
1996-97		

स्रोत: भारत सरकार, आर्थिक समीक्षा (1996-97)

2 D T Lakdawala *India and the Social Republic* Yusuf Mehera y Memor al Lectu e Sep ember 27 1988 p 1



किन्तु 1980-81 से 1996-97 की दूसरी अवधि के दौरान भारतीय अर्थव्यवस्था, प्रोफेसर राजकृष्ण के हिन्दू वृद्धि दर के अवरोधक को पार कर गयी और इसमें औसत वार्षिक वृद्धि दर 5.3 प्रतिशत और प्रति व्यक्ति वृद्धि दर 3.2 प्रतिशत रही।

प्रत्येक योजना के अनुसार वृद्धि दर तात्तिका 2 में दी गयी है—

तात्तिका 2 पंचवर्षीय योजनाओं में विकास निष्पादन प्रतिशत प्रतिवर्ष

	लक्ष्य	वास्तविक
1 पहली योजना (1951-56)	7.1	3.61
2 दूसरी योजना (1956-61)	4.5	4.27
3 तीसरी योजना (1961-66)	5.6	2.84
4 चौथी योजना (1969-74)	5.7	3.30
5 पाँचवी योजना (1974-79)	4.4	4.80
6 छठी योजना (1980-85)	5.2	5.66
7 सातवी योजना (1985-90)	5.0	6.01
8 आठवी योजना (1992-97)	5.6	6.50

नोट: 1. पहली तीन योजनाओं के वृद्धि दर सम्यक् लक्ष्य राष्ट्रीय आय के रूप में निश्चित किए गए थे। चौथी योजना में यह शुद्ध देशीय उत्पाद के रूप में था। इसके बाद की सभी योजनाओं में सकल देशीय उत्पाद का प्रयोग किया गया।

2. आठवी योजना का वास्तविक अनुमान 1995-96 के शीघ्र भ्रमण और 1996-97 के अग्र-अनुमान के पर आधारित है।

जोड़ योजना आयोग (1998) चौथी पंचवर्षीय योजना (1997-2002)

इन आंकड़ों से यह बात साफ हो जाती है कि पाँचवी योजना तक वृद्धि दर 7.8 से 4.8 प्रतिशत के बीच घटती बढ़ती रही है परन्तु छठी योजना और इसके बाद वृद्धि दर में लगातार उन्नति हुई है और यह छठी योजना में सकल देशीय उत्पाद को 5.66 प्रतिशत से बढ़कर सातवी योजना में 6 प्रतिशत और आठवी योजना में और बढ़कर 6.5 प्रतिशत हो गयी। वस्तुतः यह एक स्वस्थ स्थिति है।

(2) भारत में सकल देशीय उत्पाद (GDP) के अनुपात के रूप में उच्चतम जो 1950-51 में 10.2 प्रतिशत थी बढ़कर 1995-96 में 25.6 प्रतिशत के स्तर पर पहुँच गयी है परन्तु इसके साथ साथ उपभोग में भी थोड़ी वृद्धि की इजाजत दी गई है। मनु दर के गिरने के कारण जनसंख्या की वृद्धि दर 2.1 प्रतिशत वार्षिक के स्तर पर आ गयी है परिणामतः प्रति व्यक्ति उपभोग में 1.4 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई है।

(3) प्रति व्यक्ति अनाज का उपभोग जो 1951 में 334 ग्राम था, बढ़कर 1996 में 464 ग्राम हो गया परन्तु दुर्भाग्य की बात यह है कि दालों का प्रति व्यक्ति उपभोग कम होकर 61 ग्राम से 34 ग्राम हो गया किन्तु खाद्यान्नों की कुल उपलब्धि में उन्नति हुई है।

(4) छाद्य तेलो एवं वनस्पति की औसत प्रति व्यक्ति उपलब्धि जो 1950-51 में 3.1 किलोग्राम था 1995-96 में बढ़कर 8.2 किलोग्राम हो गयी है।

(5) मछली का प्रति व्यक्ति उपभोग 1.5 किलोग्राम से बढ़कर 5.4 किलोग्राम हो गया है और सब्जियों का उपभोग 10.3 किलोग्राम से बढ़कर 30 किलोग्राम हो गया अपात्तिगुने के बराबर। दूध का उपभोग 1971-72 तक गिरने के पश्चात् फिर 1950-51 के 46.8 किलोग्राम के विरुद्ध बढ़कर 1995-96 में 72.2 किलोग्राम हो गया।

(6) पेय पदार्थों के वर्ग में चाय की प्रति व्यक्ति उपलब्धि जो 1953-54 में 2.14 ग्राम थी बढ़कर 1990-91 में 6.12 ग्राम हो गयी और इसी अवधि में काफी की उपलब्धि 6.1 ग्राम से बढ़कर 65 ग्राम हो गयी।

(7) कपड़े का प्रति व्यक्ति उपभोग 1951 में 11 मीटर से बढ़कर 1995-96 में 28 मीटर हो गया। वास्तव में यह वृद्धि बहुत ज्यादा है। इसका कारण उत्पादन शुल्क बचाने के लिए देशीय उत्पादन का अल्पांकन सहकारी और अधिक चिरस्थायी मानव निर्मित तन्तुओं का विस्तृत प्रयोग है।

(8) जीवन की अन्य सुविधाओं में भी उन्नति हुई है। इसका प्रमाण ड्राई बैटरी सेलो रेजर ब्लेडों इलेक्ट्रिक लेम्पों और बिजली के पखों के उत्पादन में भारी वृद्धि में मिलता है।

(9) बाईसिकल सिलाई मशीनों रेफ्रिजरेटो सबारी गाडियो स्कूटो एवं मोपेडो का बढ़ता हुआ प्रयोग समाज के कुछ वर्गों के बढ़ते हुए जीवन स्तर का सूचक है।

वस्तुओं के प्रकार और उनके उपभोग में वृद्धि को देखते हुए तीन सहायित निष्कर्ष निकलते हैं—(फ) सामान्य व्यक्ति द्वारा अनिवार्य वस्तुओं के उपभोग में कुछ वृद्धि अवश्य हुई है भले ही यह वृद्धि सभी क्षेत्रों अथवा वर्गों में समान रूप में फैली हुई नहीं है भारत जैसे महाद्वीपीय आकार वाले देश के लिए यह बात भी सुलझायी नहीं जा सकती कि कुछ वर्गों के जीवन स्तर में गिरावट आयी है। (ख) यह सोचिए उन्नति लोगों के जीवन स्तर को पथात बनाने के लिए काफी नहीं पोषणात्मक स्तर प्राप्त करना तो दूर की बात रही। (ग) सुविधाओं एवं सुखदायक वस्तुओं के स्तर में तेजी से वृद्धि हुई है और उनके अधिक प्रयोग के फलस्वरूप गरीब तथा अन्य वर्गों में खाई बढ गयी है।

(10) सार्वजनिक क्षेत्र के नेतृत्व के आधीन पूँजी वस्तु क्षेत्र की बढ़ावा देकर प्रभावशाली औद्योगीकरण—छठे योजना में औद्योगीकरण की प्रक्रिया को सराहना करते हुए यह उल्लेख किया गया है 'एक प्रमुख उपलब्धि रही है भारत की औद्योगिक क्षमता का विविधाकरण और विस्तार, जिसमें सरकारी क्षेत्र का महत्वपूर्ण योगदान रहा है। सभी उपभोक्ता वस्तुओं में और इस्पात तथा सीमेन्ट जैसी मूल

वस्तुओं में देश आत्मनिर्भर है और उर्वरक जैसे अन्य उद्योगों की क्षमता का तेजी से विस्तार हो रहा है पूँजी वस्तुओं के उत्पादन में वृद्धि विशेष रूप से प्रभावी रही है और अब भारत अपने लिए आवश्यक पूँजी वस्तुओं का (केवल सीमांत आयात के साथ) आन्तरिक उत्पादन द्वारा ही अपने अधिकांश उद्योगों की सभायित वृद्धि को बनाए रख सकता है इसमें ये सभी उद्योग सम्मिलित किए जाते हैं—वस्त्र उद्योग खाद्य प्रक्रमण उद्योग सीमेंट उद्योग रसायन उद्योग धातुकर्मीय उद्योग इजीनियरी उद्योग परिवहन आदि।<sup>3</sup>

(11) आर्थिक आधार संरचना ऊर्जा सिंचाई एवं परिवहन का विकास—एक और महत्वपूर्ण उपलब्धि आर्थिक आधार संरचना (Economic infrastructure) का विकास है जो कि औद्योगीकरण के प्रोग्राम का आधार है। सड़क तथा सड़क परिवहन के विस्तार से मण्डों का विकास हुआ है। सिंचाई तथा जल विद्युत परियोजनाओं से कृषि को भारी प्रोत्साहन मिला है और इससे छोटे कस्बों एवं शहरों में कारखाने एवं अन्य आधुनिक प्रतिष्ठान स्थापित कराने के लिए ऊर्जा उपलब्ध कराई गई है। आधार संरचना से अर्द्ध नगरीय एवं ग्राम क्षेत्रों के आधुनिकीकरण का रास्ता खुला है। छठी योजना ने ठीक ही उल्लेख किया है 'इस महाद्वीपीय अर्धव्यवस्था को बनाए रखने के लिए एक बड़ी अध संरचना का निर्माण किया गया है—सिंचाई संचयन गृहों और नहरों का जाल पन बिजली और तापीय बिजली का उत्पादन क्षेत्रीय बिजली ग्रिड व्यापक बिजली चालित रेल व्यवस्था तेजी से बढ़ते हुए सड़क परिवहन संचालन से युक्त राष्ट्रीय और राज्यों के राजमार्ग और अधिकांश शहरी केन्द्रों को सम्बद्ध करने वाली तथा भारत को ससार के दूसरे देशों से जोड़ देने वाली दूर संचार व्यवस्था'।<sup>4</sup>

(12) निर्यात का विविधीकरण एवं आयात प्रतिस्थापन—औद्योगीकरण की नीति के परिणामस्वरूप भारत की पूँजी वस्तुओं के आयात के लिए विदेशों पर निर्भरता कम हो गई है। इसी प्रकार बहुत सी उपभोग वस्तुएं जिनका पहले आयात किया जाता था अब देश में ही उत्पन्न की जाने लगी हैं। इससे आयात प्रतिस्थापन (Import substitution) हुआ है। परिणामतः भारत के निर्यात की वस्तु संरचना (Commodity composition) निर्मित वस्तुओं, कच्चे खनिजों एवं इजीनियरी सामान के पक्ष में हो गयी है।

(13) भारत के लोगों की जीवन प्रत्याशा में वृद्धि जबकि 1951 में एक भारतीय की औसत जीवन प्रत्याशा 32 वर्ष थी यह 1995-96 में 61 वर्ष हो गयी। इसका मुख्य

कारण चेकक उन्मूलन मलेरिया और हैजा के प्रभाव में भारी कमी है। इसके अतिरिक्त अस्पतालों की अच्छी व्यवस्था के कारण शिशु मृत्यु दर (Infant mortality) में भारी कमी व्यक्त हुई है। चाहे अल्पपेपण अधिकतर जनता के घटिया स्वास्थ्य के लिए जिम्मेदार है फिर भी जीवन प्रत्याशा (Life expectancy) में वृद्धि एक सराहनीय उपलब्धि है।

(14) एक विशाल शिक्षा प्रणाली का विकास—आयोजन युग की एक और महत्वपूर्ण उपलब्धि एक विशाल शिक्षा प्रणाली का विकास है। यह विश्व में तीसरे नम्बर पर सबसे बड़ी शिक्षा प्रणाली है। 1950-51 में 239 लाख के नामांकन (Enrolment) के विरुद्ध 1996-97 में नामांकन 1.827 लाख था अर्थात् लगभग 8 गुना वृद्धि। प्राथमिक स्तर पर विद्यार्थियों की कुल संख्या 1950-51 में 192 लाख से बढ़ाकर 1996-97 में 1.118 लाख हो गयी है। 6-11 के आयु वर्ग में कुल जनसंख्या के अनुपात के रूप में, प्राथमिक स्तर पर नामांकन 31 प्रतिशत से बढ़कर 104 प्रतिशत हो गया। मिडिल स्तर पर कुल नामांकन 1950-51 और 1996-97 के दौरान 31 लाख से बढ़कर 400 लाख हो गया और 11-14 आयु वर्ग में कुल जनसंख्या के अनुपात के रूप में यह 13 प्रतिशत से बढ़कर 68 प्रतिशत हो गया। इसी प्रकार, माध्यमिक स्तर पर कुल नामांकन 1950-51 में 12 लाख से बढ़कर 1996-97 में 249 लाख हो गया और 14-17 के आयु वर्ग में कुल जनसंख्या के अनुपात के रूप में यह 53 प्रतिशत से बढ़कर 324 प्रतिशत हो गया। उच्चस्तरीय शिक्षा (विश्वविद्यालय एवं कालिजों) में विद्यार्थियों की संख्या 1950-51 में 3.6 लाख से बढ़कर 1995-96 में 43.1 लाख हो गयी। शिक्षा प्रणाली का विशाल विस्तार आयोजन युग की एक महान उपलब्धि है।

(15) विज्ञान एवं तकनीकी का विकास—एक और महत्वपूर्ण उपलब्धि देश के आधुनिक औद्योगिक ढांचे के लिए विज्ञान एवं तकनीकी का विकास और इसके चलाने के लिए तकनीकी एवं प्रबन्धकीय सवर्गों (Managerial cadres) का विकास है। इसके परिणामस्वरूप हमारी विदेशी विशेषज्ञों पर निर्भरता कम हो गयी है। अन्य अल्प विकसित देशों की तुलना में अपेक्षाकृत अधिक उन्नति होने के कारण भारत ने विशेषज्ञों को निर्यात मध्यपूर्व और अफ्रीका के देशों को करना आरम्भ कर दिया है। यह बड़े गर्व की बात है।

(16) आर्थिक प्रगति के मुख्य सूचक देश में औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि एवं सामाजिक विकास का संकेत देते हैं—आर्थिक विकास के कुछ चुने हुए सूचकों से स्पष्ट है कि औद्योगिक उत्पादन का सूचकांक (1980-81 = 100) जो 1960-61 में केवल 36.2 था बढ़कर 1996-97 में 304 हो

गया अर्थात् इसमें 7.2 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई। वैद्यार उत्पात का उत्पादन जो 1950-51 में 10.4 लाख टन था बढ़कर 1995-96 में 214 लाख टन हो गया। इसी प्रकार सीमेंट का उत्पादन 1950-51 और 1995-96 के दौरान 27 लाख टन से बढ़कर 693 लाख टन हो गया। इसी तरह कोयले का उत्पादन इसी काल में 328 लाख टन से बढ़कर 2,920 लाख टन हो गया। बिजली जनन (Electricity generation) का भारी विकास हुआ और यह 1960-61 के 169 अरब किलोवाट से बढ़कर 1995-96 में 415 अरब किलोवाट हो गया। रूस तेल जो औद्योगिक युग में एक महत्वपूर्ण आदान है का उत्पादन 1950-51 में केवल 2.6 लाख टन था, जो बढ़कर 1970-71 में 68 लाख टन हो गया और तेज गति से बढ़कर 1995-96 में 351 लाख टन हो गया।

यदि सामाजिक संकेतकों पर विचार किया जाए, तो ये भी प्रगति की दशति हैं। भारत में जन्म दर जो कि 1950-51 में 39.9 प्रति हजार थी थोड़ी कम होकर 1996 में 27.4 प्रति हजार हो गयी। इसके विरुद्ध मृत्यु दर इसी काल के दौरान 27.4 प्रति हजार से कम होकर 8.9 प्रतिहजार के निम्न स्तर पर पहुच गयी। इसके साथ साथ प्रति 10,000 जनसंख्या के लिए जहाँ 1950-51 में 1.7 पंजीकृत चिकित्सक (Registered Medical Practitioners) उपलब्ध थे वहाँ उनकी संख्या 1991-92 में 4.8 हो गयी। इस प्रकार अस्पतालों में प्रति हजार जनसंख्या के लिए उपलब्ध बिस्तरों की मात्रा 1950-51 में 3.2 से बढ़कर 1990-91 में 9.4 हो गयी। जाहिर है कि औद्योगिक उत्पादन एवं सामाजिक विकास के सूचक भारत की प्रगति का संकेत देते हैं।

#### आयोजन की मूल विफलताएँ (Fundamental failures of planning)

अब हम आयोजन की कुछ मूल विफलताओं की ओर ध्यान देंगे। लगभग चार दशकों की अवधि में सरकार भारत की जनता की सहायता इस बात से प्रभावित करती रही है कि भारत में विकासवादी आयोजन का उद्देश्य 'समाजवादी ढंग के समाज की स्थापना करना है। किन्तु तथ्यों या आकर्षक वाक्यों से तो मूल परिस्थितियों में परिवर्तन नहीं हो सकता। जनसामान्य के लिए तो अधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि भारतीय अर्थव्यवस्था का ढांचा किस प्रकार बदल रहा है क्योंकि इसके अध्ययन से हमें पता चल सकता है कि क्या हम समाजवाद की ओर बढ़ रहे हैं या इससे दूर हट रहे हैं। महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि क्या निर्बल और कम सम्पन्न वर्गों की दशा में सुधार हो रहा है ? दूसरे शब्दों में क्या आयोजन के लाभ भारतीय समाज की निचली तहों तक पहुच रहे हैं ? ऐसा नहीं हुआ है। अपने इस मत के पक्ष में निम्नलिखित प्रमाण दिए जा सकते हैं।

1 निर्धनता को समाप्त करने में विफलता—समाजवादी आयोजन का मूल लक्ष्य देशभरा में न्यूनतम जीवन स्तर की व्यवस्था करना है। श्रीमती इंदिरा गांधी द्वारा 'गरीबी हटाओ' के नारे का महत्व लोगों को ठीकी पता चल सकता है यदि इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए उपाय किए जाएं। यह अनुभव किया गया कि केवल विकास दर में वृद्धि द्वारा गरीबी को दूर नहीं किया जा सकता गरीबी दूर करने के लिए विशिष्ट उपाय करना अधिक वाछनीय होगा। अतः गरीबी हटाओ कार्यक्रम को पांचवाँ योजना का अभिन्न अंग बनाया गया और यही दृष्टि बाद की योजनाओं में भी बनी रही। प्रोफेसर डी टी लक्ष्मणास्वामी का अध्यक्षता में स्थापित विशेषज्ञ दल ने कैलाश उपर्येय के अध्यक्ष पर निर्णयों की संख्या का अनुमान लगाया। इस अध्ययन से पता चला कि 1973-74 में कुल जनसंख्या का लगभग 55 प्रतिशत निर्धनता रेखा के नीचे रह रहा था और 1987-88 में यह अनुपात कम होकर 39.3 प्रतिशत हो गया। इस विधि में मागूली परिवर्तन कर योजना आयोग ने यह अनुमान लगाया कि 1993-94 में, जनसंख्या का 36 प्रतिशत निर्धनता रेखा के नीचे था। कुल रूप में जहाँ 1973-74 में 32.2 करोड़ व्यक्ति गरीब थे वहाँ दो दशक बाद, 1993-94 में गरीबों की संख्या 32 करोड़ थी। चूँकि इस अवधि के दौरान देश की जनसंख्या में काफी वृद्धि हो गयी इस कारण निर्धनता का कुल जनसंख्या में अनुपात कम हो गया। परन्तु 43 वर्षों के आयोजित विकास के पश्चात् अभी भी 1993-94 में कुल जनसंख्या का 36 प्रतिशत निर्धनता की परिस्थितियों में जीवन व्यतीत कर रहा है हमारे आयोजन पर एक निराशाजनक टिप्पणी है कि चार दशकों से भी अधिक समय के उपरान्त आयोजित विकास के बावजूद हम गरीबी की समस्या पर करारी चोट नहीं कर पाए। वास्तव में देश पोषणीय रोजगार कायम करने में विफल रहा है और इसकी अपेक्षा स्वयं सहायता होने वाले रोजगार कायम करने पर बल दिया गया। इस दृष्टि की कटु आलोचना करते हुए प्रोफेसर पी.आर. ब्रह्मपानन्द लिखते हैं 'निर्धनता की समस्या पर मजदूरी वस्तु मॉडल (Wage-goods model) द्वारा प्रहार करने की अपेक्षा आयोजकों ने बहुत से निर्धनता विरोधी और सार्वजनिक वितरण सम्बन्धी उपाय आरम्भ करना उचित समझा जोकि एक प्रकार के अग्निरामन उपाय थे जिनमें बहुत अधिक छिद्र भी थे। अतः इस कारण यह आश्चर्य की बात नहीं कि निर्धनता का आकार एक मर्यादित निर्धनता रेखा के आधार पर 1993-94 में 40 प्रतिशत के निकट था। देश की मूल समस्या रक्त संचरण (Blood transfusion approach) द्वारा अस्थायी राहत उपलब्ध कराना है। यह कहीं बेहतर होता यदि रक्त जनन पद्धति (Blood generating approach) अपनायी जाती और पोषणीय रोजगार (Sustainable employment) पर बल दिया जाता।

२ समी योग्य व्यक्तियों को रोजगार उपलब्ध कराना—आयोजन की प्रगति के साथ साथ बेरोजगारी भी बढ़ रही है। प्रथम योजना के अन्त में अवशिष्ट बेरोजगार व्यक्तियों (Backlog of unemployed persons) की संख्या 53 लाख थी नौवाँ पंचवर्षीय योजना ने अवशिष्ट बेरोजगारों (Backlog of unemployed) की संख्या 75 लाख आकी है। योजना काल के दौरान 530 लाख व्यक्ति श्रम शक्ति में और बढ़ जाये। अतः रोजगार तलाश करने वालों की कुल संख्या 600 लाख हो जाएगी। दूसरे शब्दों में प्रत्येक वर्ष 120 लाख रोजगार कायम करने होंगे। चाहे खुली बेरोजगारी (Open unemployment) को मात्रा 1997 में लगभग 2 प्रतिशत आकी गयी है परन्तु इसके साथ अल्परोजगार की मात्रा 8.6 प्रतिशत रहने का अनुमान है। अतः बेरोजगारी और अल्पबेरोजगार (under employment) का समूचा प्रभाव श्रमशक्ति के 10.5 प्रतिशत तक व्यक्त होगा। चाहे आठवीं योजना में रोजगार की औसत वृद्धि दर 2.47 प्रतिशत रही जोकि अभिनन्दनीय है किन्तु यह उपलब्धि आठवीं योजना के लिए 2.6 प्रतिशत के निर्धारित लक्ष्य से नीची थी। जब तक देश रोजगार प्रेरित रणनीति (Employment oriented strategy) को नहीं अपनाता और उत्पादिता (Productivity) के अपेक्षाकृत उच्चस्तर पर रोजगार को 3.4 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि का लक्ष्य निश्चित नहीं करता तब तक पूर्ण रोजगार के लक्ष्य को प्राप्त करना और अल्परोजगार को मात्रा को कम करने का उद्देश्य प्राप्त नहीं किया जा सकता।

3 आय की असमानताओं में कमी—यह कहना बड़ा सन्देहात्मक है कि पिछले पाँच दशकों में आयोजित आर्थिक विकास के फलस्वरूप आय का पुनर्वितरण (Redistribution of income) अपेक्षाकृत कम समृद्ध वर्ग के पक्ष में हुआ। इसके विरुद्ध आय तथा सम्पत्ति का संकेन्द्रण (Concentration of income and wealth) बढ़ा ही है। 1951-51 और 1975 के बीच (1960 की कीमतों पर) प्रति व्यक्ति आय में 306 रुपये से 366 रुपये तक की सीमान्त वृद्धि हुई। इस प्रकार प्रति व्यक्ति आय की वार्षिक वृद्धि दर केवल 1.2 प्रतिशत थी। किन्तु यह थोड़ी सी वृद्धि भी असमान रूप में वितरित हुई। प्रोफेसर वी. एम. डाडेकर और नीलकण्ठ राय ने अपने 1971 के अध्ययन में यह निष्कर्ष प्रस्तुत किया कि इस काल में विकास की थोड़ी सी उपलब्धि जनसंख्या के सभी वर्गों में समान रूप में नहीं बँट पायी। निम्नतम 20 प्रतिशत जनसंख्या की परिस्थिति तो निश्चय ही खराब हुई और इसके अतिरिक्त 20 प्रतिशत जनसंख्या की हालत लगभग अवस्था रही। अतः जबकि ग्राम निर्धनता का स्वरूप लगभग यथावत ही रहा शहरी निर्धनता का स्वरूप गहरा हो गया। सम्पन्न वर्गों के हाथों में आय तथा सम्पत्ति के संकेन्द्रण

के बढ़ने के प्रमाण मिलते हैं। चौथी योजना ने इस तथ्य को इस प्रकार स्वीकार किया 'एक और क्षेत्र जिसमें हमारा प्रयास कमजोर और अव्यवस्थित रहा आय तथा सम्पत्ति के स्वामित्व की असमानताओं को कम करने से सम्बन्धित है।'

सामाजिक न्याय (Social Justice) को आकने का एक और ढंग कीमत ढाँचे में वृद्धि का अध्ययन है। इस बात का काफी प्रमाण उपलब्ध है कि खाद्य पदार्थों और अनिवार्य उपभोग वस्तुओं की कीमतों में विलास वस्तुओं (Luxuries) और अर्द्ध विलास वस्तुओं (Semi luxuries) की कीमतों में वृद्धि की तुलना में कहीं अधिक वृद्धि हुई है। 1990-91 और 1996-97 के बीच सामान्य कीमत सूचकांक (1980-81=100) में 72 प्रतिशत वृद्धि हुई जब खाद्यान्नों का सूचकांक (Index of foodgrains) 87 प्रतिशत बढ़ा। समृद्ध वर्गों द्वारा इस्तेमाल की जाने वाली वस्तुओं की तुलना में जनसामान्य द्वारा प्रयोग में लाई जाने वाली वस्तुओं अर्थात् चीनी मिट्टी के तेल कपड़े सब्जियों आदि की कीमतों में अपेक्षाकृत तीव्र गति से वृद्धि हुई। समाजवादी अर्थव्यवस्था में खाद्य पदार्थों तथा अनिवार्य उपभोग वस्तुओं की कीमतें नियंत्रित करने की असफलता जनता के प्रति आर्थिक अन्याय ही है।

4 आर्थिक शक्ति के संकेन्द्रण में कमी—हमारे देश में समाजवाद का और मुख्य स्वीकार्य सिद्धान्त आर्थिक शक्ति के संकेन्द्रण को कम करना है। परन्तु वास्तविक स्थिति यह है कि भारत में एकाधिकारी नियंत्रण (Monopoly control) में वृद्धि हुई है चाहे जवाहरलाल नेहरू के अनुसार 'एकाधिकार समाजवाद का शत्रु है'। यह बात निश्चित रूप में समझ लेनी होगी कि निर्धनता को दूर करने के लिए विकास अनिवार्य है परन्तु विकास के कारण आय और सम्पत्ति की विमनताएँ अपने आप ही कम नहीं हो सकतीं। इस उद्देश्य के लिए कराधान और धन एवं सम्पत्ति के स्वामित्व सम्बन्धी राष्ट्रीय नीतियों, को, बदलना, होगा, विलासपूर्ण, उपभोग, को, कम, करना होगा और अनिवार्य वस्तुओं पर साहाय्य (Subsidies) देने के उपाय करने होंगे। चाहे राजकोषीय उपाय (Fiscal measures) इस सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण भूमिका अदा कर सकते हैं परन्तु एक सम्पत्तिहरणीय कर प्रणाली (Expropriatory tax structure) केवल दिखावा मात्र ही है। इसी प्रकार, विलासपूर्ण उपभोग की वस्तुओं पर भारी कराधान और सामाजिक न्याय से प्रेरित अनिवार्य वस्तुओं पर साहाय्य देने के प्रोग्राम को उत्साह एवं ईमानदारी से लागू नहीं किया गया। इसी प्रकार भू वितरण प्रोग्राम से भी आशातीत परिणाम प्राप्त नहीं हो पाए हैं। 3 प्रतिशत उच्च वर्ग के परिवारों के पास कुल कृष्य भूमि (Agricultural land) का लगभग 50 प्रतिशत है जबकि 75 प्रतिशत परिवारों के पास केवल 10 प्रतिशत भूमि है।

तालिका 1 : भारत में आर्थिक विकास के चुने हुए संकेतक (1950-51 से 1990-91)

आर्थिक संकेतक	1950-51	1960-61	1970-71	1980-81	1990-91	1994-95
1. प्रति व्यक्ति शुद्ध राष्ट्रीय उत्पाद (1980-81 की कीमतों पर) रुपये	1,127	1,350	1,520	1,627	2,222	2,449
2. औद्योगिक उत्पादन का सूचकांक (1980-81 = 100)	18.3	36.2	65.3	100.0	212.6	253.7
3. कृषि उत्पादन का सूचकांक (1981-82 को स्थापित होने वाले 3 वर्षों)	46.2	68.1	85.9	102.1	148.4	165.0
4. सकल देशीय घरेलू निर्माण (सकल देशीय उत्पादन के प्रतिशत के रूप में)	10.2	15.7	16.6	22.7	27.0	26.0
5. सकल देशीय बचत (सकल देशीय उत्पादन के प्रतिशत के रूप में)	10.4	12.7	15.7	21.2	24.3	24.9
6. उत्पादन						
1. खाद्यान्न (लाख टन)	508	820	1081	1296	1761	1915
2. तैयार इस्पात (लाख टन)	10.4	23.9	46.4	68.2	135.3	178.0
3. सीमेंट (लाख टन)	27	80	143	187	488	624
4. कोयला (लाख टन)	323	552	763	1190	2,255	2,731
5. रूब रूब तेल (लाख टन)	2.6	4.5	8.8	105	330	322
6. बिजली उत्पादन (केवल औद्योगिक) (लाख किलोवाट)	5.3	16.9	55.8	110.8	264.3	351.8
7. घरेलू कोमत सूचकांक (1981-82 = 100)	16.9	19.6	35.3	91.1	182.7	272.7
8. उपभोक्ता कीमत सूचकांक (1981-82 = 100)	17	21	38	81	193	284
9. केन्द्र का बजट-पाटा (कोटि रुपये)	(-)-33	(-)-117	285	2,576	11,347	961
विदेशी व्यापार						
1. निर्यात (कोटि रुपये)	606	660	1,535	6,711	32,553	82,674
2. आयात (कोटि रुपये)	608	1122	1,634	12,549	43,198	89,971
सांसाधिक संकेतक						
1. जनसंख्या (कोटि)	36.1	43.9	54.8	68.2	84.6	91.6
2. जनघनत्व (प्रति हजार)	39.9	41.7	36.9	33.9	29.3	28.3
3. मृत्यु दर (प्रति हजार)	27.4	22.8	14.9	12.5	9.8	9.0
4. अन्य पर प्रभावित आय (वर्षों में)	32.1	41.3	45.6	54.4	58.7	60.4
(क) पुरुष	32.4	41.9	46.4	54.1	59.0	61.2
(ख) स्त्री	31.7	40.6	44.7	54.7	58.7	60.8
5. साक्षरता दर (प्रतिशत)	18.3	28.3	34.5	43.6	52.2	
6. स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण						
(i) प्रति 10,000 जनसंख्या के पंजीकृत डॉक्टर	1.7	1.8	2.8	3.9	4.7	
(ii) अल्पतमों में बिस्तर प्रति दस हजार जनसंख्या	3.2	5.2	6.4	8.3	9.6	

\*अवस्यारी 1994-95 के लिए

स्रोत: भारत सरकार, आर्थिक समीक्षा (1996-97)

5. असमानताओं और अनधिकृत मुद्रा की सबकोषीय ढाँचा (Fiscal measures) द्वारा ठीक करना-इसमें सन्देह नहीं कि सहेबाजी, ठेकेदारी एवं विभिन्न प्रकार के अनुचित उपायों द्वारा प्राप्त अवैध आय (Illegitimate income) संरक्षित बाजार (Protected markets) से प्राप्त आकस्मिक लाभ, आयान्त प्रतिबन्धों द्वारा स्थापित की गई अर्द्ध-एकाधिकारी परिस्थितियों और अर्धव्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रों में अप्रतिष्ठा एवं लाइसेंस प्रणाली (Quota and Licence System) के कारण उच्च-आय वर्गों को अवैध आय प्राप्त हुई है। स्मृति, बंदोस्त तथा सरकारी क्षेत्र के विस्तार द्वारा प्रत्यापन कर-वंचन

(Tax evasion) और गैर-कानूनी सहेबाजी से प्राप्त लाभों में वृद्धि हुई है। इस प्रकार आर्थिक प्रगति से प्राप्त लाभ जनता को उपलब्ध होने की अपेक्षा व्यापारियों तथा उद्योगपतियों को जेबों में जा रहा है। उच्च-स्तर के सरकारी अधिकारी तथा राजनीतिज्ञ भी रूपया बनाते में ही लगे हुए हैं। दिल्ली स्कूल ऑफ इकोनॉमिक्स के डॉ. सुरेशचन्द्र गुप्त ने अनुमान लगाया है कि 1987-88 में अनधिकृत मुद्रा लगभग 1,49,300 करोड़ रुपये के बराबर थी। कुछ लोग तो इस स्थिति का वर्णन यह कह कर करते हैं कि भारत में एक समानांतर अर्थव्यवस्था (Parallel economy) विद्यमान है।

अनधिकृत मुद्रा (Unaccounted money) को दूढ़ निकालने के विभिन्न उपाय असफल हो चुके हैं। इसके कारण मुद्रा को गहरा दबाने का प्रयास किया गया है। जबकि एक ओर सरकार छिपे धन (Black money) को बाहर निकालने का प्रयास करती है वहाँ इसके विरुद्ध पूँजीपति व्यापारी और सट्टेबाज इसे पूँजी का रूप देने का ढग खोजते रहते हैं। इस रस्साकशी में अभी तक तो पूँजीपति वर्ग ही सरकार को धोखा देने में सफल हुआ है। परन्तु अनधिकृत मुद्रा के कारण प्रतिष्ठा वस्तुओं (Prestige goods) अर्थात् स्कूटरो कारो कपडे धोने वाली मशीनों टेलीविजन ट्रांजिस्टर, रेडिओ आदि को मांग को प्रोत्साहन मिला है। दूसरे शब्दों में अवैध आय के एक बड़े भाग का प्रयोग अभिदृश्य उपभोग (Conspicuous consumption) के लिए होता है।

6 भू-स्वामित्व का पुनर्वितरण और प्रगतिशील कृषि के विकास में विफलता—सरकार द्वारा मूल नीति विपक्ष निर्णय के आधार पर किसानों को भू स्वामित्व अधिकार सौंपने का कदम उठाया गया कि किन्तु 40 वर्षों के प्रयास के पश्चात् भी इस निर्णय को लागू न किया जा सका। अब यह बात राज्य सरकारों द्वारा भी स्वाकार कर ली गई है कि भू सुधारों की प्रगति बहुत मंद रही है और विभिन्न राज्यीय सरकारें इन्हे लागू करने की इच्छुक नहीं हैं। इसलिए तो प्रगतिशील कृषि और समाज का विकास अवरुद्ध हो गया है।

इसके अतिरिक्त यह विश्वास किया जाता था कि सहकारी समितियों द्वारा लाभ प्रेरणा को बलहीन बनाया जा सकता है। परन्तु सहकारी समितियों का अनुभव भी देश में दुःखद ही है। सहकारी खेतों की भू सुधारों से छुटकारा पाने का एक उपाय समझा जाने लगा है और इस प्रकार देश में ये यह सामन्तवादी अंश (Feudalistic elements) का पोषण करती हैं। शहरी क्षेत्रों में पूँजीपति राजनीतिज्ञ तथा व्यापारी सहकारी समितियों के 'आत्मपोषण' और 'धन' सग्रह का साधन समझते हैं। पौरणिक समितियाँ जिनसे यह आशा की जाती थी कि वे जनहितों की रक्षा करेंगी समृद्ध वर्गों को और सम्पन्न बनाने का साधन बन गई है।

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि अभी तक

सरकार की कथनी और करनी में बहुत भेद रहा है। सरकार की नीतियों का दार्शनिक आधार सबल है परन्तु देश में भ्रष्ट और अकुशल प्रशासन के विद्यमान होने के कारण क्रियान्वयन का संकट (Crisis of implementation) विद्यमान है। हमारी आर्थिक नीति और व्यवस्था का यह पहलू हमारे सामाजिक ढांचे का भ्रम केन्द्र है। भू सुधारों सहकारी समितियों पंचायती राज या सार्वजनिक क्षेत्र के तीव्र विस्तार का उद्देश्य भारत में विद्यमान नैतिक संकट से निष्फल बन जाता है। समाजवाद भारत में नारा बनकर रह गया है।

संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि "आयोजन प्रक्रिया देश में सामाजिक एवं आर्थिक आधार संरचना कायम कर पायी है यह भारी तथा मूल उद्योगों के विकास को प्रोत्त कर औद्योगिक आधार स्थापित कर सकी है और देश में शिक्षा के अवसरों का विस्तार कर पायी है किन्तु यह प्रत्येक योग्य व्यक्ति को रोजगार उपलब्ध कराने में विफल हुई है यह गरीबों को दूर करने में सफल नहीं हुई और न ही यह आय तथा सम्पत्ति के संकेन्द्रण को कम करने में कामयाब हुई है। इसके अतिरिक्त आर्थिक आधार पर संरचना के लाभ सापेक्ष दृष्टि से समृद्ध वर्गों को उपलब्ध हुए हैं। हमारा विनियोग का ढांचा विशेषकर सामाजिक आधार संरचना उपलब्ध कराने की दृष्टि से शहरी क्षेत्रों के पक्ष में ही विकसित हुआ है। जनसंख्या के अनेक वर्गों को जैसे अनुसूचित जातियों और जनजातियों को वृद्धि और विकास के लाभों में पूरा भाग प्राप्त नहीं हुआ है।" 5 आयोजन की ये मूल विफलताएं इस बात की आवश्यकता पर बल देती हैं कि विकास रणनीति का पुन निरीक्षण होना चाहिए। छठी योजना में सही उल्लेख किया गया "हमें इस तथ्य को स्वीकार करना होगा कि आयोजन के सबसे महत्वपूर्ण उद्देश्य प्राप्त नहीं हुए हैं सर्वाधिक अभिप्रेरित लक्ष्य आज भी प्रायः उतने ही दूर दिखाई देते हैं जितने कि वे योजनाबद्ध विकास के मार्ग पर हमारी यात्रा आरंभ करने के समय थे। ये उद्देश्य धैर्य हैं। हमारी योजनाओं में निहित हैं परन्तु बाद में हमारी विकास की नीति के विवरण में बहुत स्पष्ट हो गए हैं ये उद्देश्य हैं—पूर्ण रोजगार की प्राप्ति गरीबों को दूर करना और समसमाज को स्थापना।" 6

## निजीकरण और नए आर्थिक सुधार (PRIVATISATION AND NEW ECONOMIC REFORMS)

### 1 सार्वजनिक क्षेत्र के निष्पादन-सम्बन्धी विश्लेषण (Performance Analysis of Public Sector)

भारतीय अर्थव्यवस्था आज निर्णायक परिवर्तन की प्रक्रिया में गुजर रही है। पिछले चार दशकों से हम ऐसे मार्ग का अनुसरण कर रहे हैं जिसमें सार्वजनिक क्षेत्र से यह अपेक्षा की थी कि वह विकास के लिए इज्जत का कार्य करेगा किन्तु 1970 के दशक के मध्य में सार्वजनिक क्षेत्र के प्रति भले ही मोहभंग होना आरम्भ हो गया परन्तु विशेष की आवाजे अभी कमजोर, अनियमित एवं अस्पष्ट थीं। सार्वजनिक क्षेत्र के नियमित कार्य भाग को पूरा करने में इसको असफलता के परिणामस्वरूप विरोध और सफाई हो गया। 1980 के दशक के आरम्भ में सार्वजनिक क्षेत्र के लिए आरक्षित क्षेत्रों में से कुछ को निजी क्षेत्र के लिए खोलने की दिशा में कुछ निर्णय किए गए परन्तु सरकार अभी भी कोई स्पष्ट वक्तव्य देने में हिचकिचाहट महसूस कर रही थी। 1984 में प्रधानमंत्री राजाव गांधी द्वारा राष्ट्र के प्रति अपने पहले प्रसारण में पहली बार सार्वजनिक क्षेत्र की नीति में परिवर्तन के विषय में स्पष्ट घोषणा की गई और उन्होंने साफ कहा सार्वजनिक क्षेत्र का प्रसार "बहुत से क्षेत्रों में हो गया है जोकि होना नहीं चाहिए था। हम अपने सार्वजनिक क्षेत्र का विकास केवल उन क्षेत्रों में करें जिनमें निजी क्षेत्र अक्षम हैं। लेकिन हम निजी क्षेत्र के लिए अधिक क्षेत्र खोल देंगे ताकि इसका विस्तार हो सके और अर्थव्यवस्था का विकास अधिक उन्मुक्त रूप से हो सके।

सोवियत संघ और अन्य पूर्वीय योरोप के देशों में हाल ही में होने वाले परिवर्तनों ने निजी क्षेत्र के समर्थकों को प्रोत्साहित किया कि ये सार्वजनिक क्षेत्र पर प्रत्यक्ष रूप में प्रहार करें। सोवियत ब्लाक की समाजवादी अर्थव्यवस्थाओं के धराशायी होने और चीन द्वारा मौन रूप में वाइबानी माडल स्वीकार करने से जिसके आधार पर राजनीतिक दमन और

राज्य द्वारा अर्थव्यवस्था का उद्गरोकरण किया गया (जिसमें कृषि क्षेत्र में पहले से ही किया गया अन्तर्मुहोकरण (Decollectivisation) भी शामिल था) निजीकरण को लक्ष्य को एकदम आगे बढ़ने का अवसर दिया—अर्थात् अविनियमन (Deregulation) से निजीकरण की ओर। भारत की विवादास्पद मुद्रा कोष और विश्व बैंक से 570 करोड़ डॉलर का ऋण प्राप्त किया गया ताकि भारत को विदेशी मुद्रा संकट से राहत प्राप्त हो। इसने भी भारत को अपनी आर्थिक नीतियों का पुनर्गठन करने के लिए मजबूर कर दिया जोकि अविनियमन निष्कासन और बाजार मैत्री की विचारधारा पर आधारित थीं। इस प्रकार के सभी परिवर्तनों के सचची प्रभाव के कारण नयी औद्योगिक नीति (1991) की घोषणा की गई।

### सार्वजनिक क्षेत्र के विरुद्ध मुख्य आरोप

सार्वजनिक क्षेत्र के विरुद्ध मुख्य आरोप इस प्रकार हैं। विनियोग पर कम प्रत्याय दर राष्ट्रीय व्यय के भाग में गिरावट, अपमानास्पद क्षमता उपयोग आवश्यकता से अधिक कर्मचारियों को नियुक्ति तथा नौकरशाहीकरण (Bureaucratization) के परिणामस्वरूप कार्य सम्पन्न होने में अधिक विलम्ब और दुर्लभ साधनों का अमध्यय।

केन्द्र सरकार के उद्यमों में विनियोजित पूंजी पर प्रत्याय दर

निजी क्षेत्र से तुलना के आधार के रूप में अर्धशास्त्रिके द्वारा कर पूर्व लाभ (Profit before tax) की अवधारणा का प्राय सिफारिश की जाती है। धिन्त धिन्त योजना सम्बन्धी प्रलेखों में यह भी कहा गया है कि सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में प्रत्याय दर (Rate of Return) 12 प्रतिशत प्रतिवर्ष होनी चाहिए। इस बात को ध्यान में रखना होगा कि 1969-70 से 1973-74 के दौरान विनियोजित पूंजी के प्रतिशत के रूप में सक्ल लाभ 4 से 6 प्रतिशत के निम्न स्तर पर था और इस बात में बल था कि आलोचकों ने सार्वजनिक क्षेत्र का एक काला चित्र प्रस्तुत किया। यह भी ठीक है कि पाधवी योजना

के दौरान इस स्थिति में अशमात्र सुधार हुआ और सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में 1980-81 तक सकल प्रत्याय दर 7 से 8 प्रतिशत के बीच थी। 1981-82 के पश्चात् स्थिति में निश्चयात्मक सुधार हुआ और सकल प्रत्याय दर 12 से 13 प्रतिशत के बीच हो गयी। जाहिर है कि सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की स्थिति काले से सफेद होने लगी अर्थात् उसमें सुधार आया और इस प्रकार सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में बेहतर निष्पादन का संकेत मिला।

वास्तव में समस्त सातवों योजना के दौरान विनियोजित पूँजी पर समग्र सकल प्रत्याय दर लगभग 12 से 13 प्रतिशत रही। परन्तु हमें इससे ऐसा नहीं मान लेना चाहिए कि सार्वजनिक क्षेत्र के निष्पादन में और सुधार लाने के लिए प्रयास करने की आवश्यकता नहीं है। यह बड़ी उत्साहवर्धक बात है कि 1995-96 में इन की प्रत्याय दर (Rate of return) बढ़ कर 16 1/2 प्रतिशत के रिकार्ड स्तर पर पहुँच गयी। इसके गहन विश्लेषण से बड़ी रचिकर जानकारी प्राप्त हुई है।

1. पैट्रोलियम क्षेत्र जिसका विनियोजित पूँजी में भाग 17.2 प्रतिशत है, से सभी सार्वजनिक उद्यमों द्वारा अर्जित कुल सकल लाभ का 32.2 प्रतिशत उपलब्ध होता है। स्पष्ट है कि पैट्रोलियम क्षेत्र का भाग इस क्षेत्र में विनियोजित पूँजी से कहीं अधिक है।

2. सरकारी स्वामित्वाधीन लाए गए क्षेत्र (अर्थात् वस्त्र उद्योग) का भाग कुल विनियोजित पूँजी का 0.4 प्रतिशत है परन्तु इनका कुल सकल लाभ में योगदान ( ) 3.0 प्रतिशत है। दूसरे शब्दों में यह तर्क कि सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों का अपेक्षाकृत निम्न निष्पादन का कारण निजी क्षेत्र द्वारा बीमार इकाइयों का भार सार्वजनिक क्षेत्र पर डाल देना अतिशयोक्ति है। इस क्षेत्र का कुल अतिरिक्त जनन (Surplus generation) में अनुपात बहुत ही कम है।

3. गैर पैट्रोलियम विनिर्माण क्षेत्र उद्यमों और सेवा क्षेत्र उद्यमों का निष्पादन सकल प्रत्याय दर के लक्षित स्तर से नीचे रहा है। चूँकि इन दो क्षेत्रों में विनियोजित पूँजी का भाग कुल विनियोजित पूँजी का 8.0 प्रतिशत है। इसलिए उपचार प्रक्रिया के लिए इनकी कमजोरियों को पहचानने के लिए गहन जांच की आवश्यकता है।

सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की विनियोजित पूँजी पर प्रत्याय दर से यह बात स्पष्ट है कि ऐसे उद्यम जो 12 प्रतिशत से अधिक दर से सकल लाभ प्राप्त कर रहे हैं उनमें 1994-95 के दौरान 66,429 करोड़ रुपये विनियोजित किए गए हैं जो सभी केन्द्रीय सरकारी उद्यमों के कुल विनियोग का 41.2 प्रतिशत है। इस वर्ग में पैट्रोलियम रसायन और औषधियाँ भारी मध्यम तथा हल्की इञ्जीनियरिंग और दूर संचार

आते हैं। 161,311 करोड़ रुपये के कुल विनियोग में से ऐसे उद्योग जिनकी प्रत्याय दर 8 प्रतिशत से कम है के विनियोग का भाग 17,169 करोड़ रुपये अर्थात् विनियोजित पूँजी का 8 प्रतिशत है। यह सार्वजनिक क्षेत्र का अपरिशोषनीय क्षेत्र (Non redeemable area) है। परन्तु 8 से 12 प्रतिशत प्रत्याय दर के अन्तर्गत आने वाला क्षेत्र कुल विनियोग का 78,983 करोड़ रुपये है अर्थात् कुल विनियोजित पूँजी का 49 प्रतिशत। इस क्षेत्र में हैं—कोयला, ऊर्जा, यातायात उपकरण व्यापार एवं विपणन, यातायात सेवाएँ तथा वित्तीय सेवाओं के साथ साथ खनन एवं धातुएँ। यह उद्यमों का एक ऐसा वर्ग है जोकि शोषनीय (Redeemable) है इसे बेहतर बना कर पुनर्जीवित भी किया जा सकता है अगर प्रबन्ध एवं संचालन में संरचनात्मक समायोजन (Structural adjustment) क्रियाशील बनाया जाए। दूसरे शब्दों में आज की परिस्थिति से पता चलता है कि सार्वजनिक क्षेत्र के विनियोग का 8.5 प्रतिशत या तो योजना आयोग द्वारा निर्धारित मानदण्ड के ऊपर है या फिर पुनर्जीवित करने योग्य क्षेत्र के अन्तर्गत आता है। इस समय आवश्यकता इस बात की है कि 8 से 12 प्रतिशत प्रत्याय दर वाले वर्ग को बचाने के लिए क्या उपाय किए जाएँ।

**राष्ट्रीय सरकारों के उद्यमों की परिचालन कुशलता**

राष्ट्रीय सरकारों के उद्यमों की परिचालन कुशलता (Operational efficiency) से स्पष्ट है कि वे लगातार घाटे में चलने वाले उद्यम हैं। इनमें से मुख्य दोषी है। राष्ट्रीय विद्युत बोर्ड सिवाई वर्क्स और सड़क परिवहन निगम।

चार वर्षों की अवधि (1985-86 से 1988-89) के दौरान इन राष्ट्रीय सरकारी उद्यमों का कुल घाटा 14,000 करोड़ रुपये से अधिक था। यह स्थिति बड़ी ही निराशाजनक है और यह निम्न निष्पादन और इस स्थिति को दूर करने के लिए किसी प्रकार की उपचारी कार्यवाई न करने का सचयी परिणाम है। परिचालन अकुशलता के साथ साथ अनाधिक कीमत (Uneconomic price) नीतियों फार्म लाबी के उभार तथा किसानों की राजनीतिक दलाली और घोट बैंकों के बनाए रखने का महत्व इन सभी कारणतत्वों ने मिलकर ऐसी लज्जाजनक स्थिति को जन्म दिया है।

एडम स्मिथ अथवा सरचना की व्यवस्था को सरकार का महत्त्वपूर्ण उत्तरदायित्व मानते थे। इस प्रकार की अथवा सरचना और सार्वजनिक वस्तुओं की लागत और वित्त प्रबन्ध के सामाजिक और पर अनुकूलता उपाय दृढ़ करने में आधुनिक अर्थशास्त्रियों ने बड़ा प्रयास किया है। सेकाओ और अथ सरचना को तैयार करने के कार्य को मार्शल ने 'बाह्य मितव्ययताओं (External economies) की सहायता दी है। निजी उत्पादकता को बढ़ाने के लिए ऊर्जा जनन सिवाई और शहरी यातायात



सूची निरन्तर बढ़ रही है) महत्वपूर्ण सामाजिक आशय हैं। हमारा अनुभव आस्ट्रेलिया और अधिकतर योरोपीय देशों के समान ही है।

### बचत के लिए निम्न असादान

सेन्टर फार मनीटर्गिंग इंडियन इकानामी (Centre for Monitoring Indian Economy) द्वारा की गई समीक्षा ने राष्ट्रीय बचत में सार्वजनिक क्षेत्र के निम्न असादान को महत्वपूर्ण निम्नलिखित शब्दों में की है— 'बचत के रूप में सार्वजनिक क्षेत्र की असफलता प्रखर है। 39 वर्ष के आयोजन के पश्चात भी राष्ट्रीय बचत में सार्वजनिक क्षेत्र का भाग केवल 8 प्रतिशत है और यह भी अशत भारी कटावों और रिजर्व बैंक के अर्द्ध-अवास्तविक (Semi Fictitious profit) का परिणाम है। राष्ट्रीय बचत का 92 प्रतिशत निजी क्षेत्र द्वारा प्राप्त होता है।'

आकड़ों से स्पष्ट है कि कुल देशीय बचत में सार्वजनिक क्षेत्र के भाग में गिरावट आयी है अर्थात् 1950-51 में 17 प्रतिशत से गिरकर 1989-90 में यह 8 प्रतिशत हो गयी है परन्तु निजी निगम क्षेत्र का लाभ लगभग स्थिर रहा है अर्थात् 39 वर्षों की अवधि में लगभग 9 या 10 प्रतिशत के आस पास। निजी क्षेत्र का रिकार्ड भी सतोषजनक नहीं है भले ही कुल बचत में सार्वजनिक क्षेत्र के भाग में तेजी से गिरावट आयी है। पारिवारिक बचत का निजी क्षेत्र की उपलब्धियों के भाग के रूप में दावा करना बिल्कुल गलत है। सी एम आई ई ने इसलिए उल्लेख किया है— 'निजी निगम क्षेत्र ने अपने अतिरिक्त जनन के भाग में या दूसरे अन्य क्षेत्रों पर अपनी निर्भरता में कोई परिवर्तन नहीं दिखाया।'

### क्षमता उपयोग निष्पादन के सूचकांक के रूप में

सार्वजनिक क्षेत्र के निष्पादन का एक बड़ा उपयोगी सूचकांक क्षमता उपयोग (Capacity utilisation) की मात्रा है। अगर इस कसौटी से परखा जाए, तो सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में मिश्रित रिकार्ड की छवि देखने का मिलती है।

इंडियन आयल कार्पोरेशन की परिष्करणशालाओं में रूस तेल की शुद्धि की मात्रा में लगातार वृद्धि हुई और यह 1980-81 के 258 लाख टन से बढ़कर 1990-91 में 581 लाख टन तक पहुँच गयी। क्षमता उपयोग जोकि 1985-86 में 95 प्रतिशत था, वह वृद्धि हुई और यह 1987-88 तक भारी भार बढ़कर 100 प्रतिशत तक पहुँच गया। असम की असामान्य स्थिति के परिणामस्वरूप इसे वक्रा लगा और 1989-90 के दौरान क्षमता उपयोग में गिरावट आयी और गिरकर 96 प्रतिशत हो गया। फिर भी तेज एवं प्राकृतिक गैस आयोग की उच्च सफलता और इंडियन आयल कार्पोरेशन के क्षमता उपयोग का समर्थन करती है।

राष्ट्रीय वस्त्र निगम जिसने निजी क्षेत्र की वीमार कपड़ा मिलों को अपने अधिकार में लिया उनके निष्पादन में भी उन्नति हुई है। नियन्त्रण में लेने के समय राष्ट्रीय वस्त्र निगम के कारखानों का क्षमता उपयोग 45 प्रतिशत था जो बढ़कर 1989-90 के दौरान कलाई के क्षेत्र में 95 प्रतिशत और बुनाई में 85 प्रतिशत हो गया। राष्ट्रीय वस्त्र निगम समाज के कमजोर वर्गों द्वारा इस्तेमाल किए जाने वाले भौते और मध्यम कपड़े की कुल भाग के 99 प्रतिशत का उत्पादन करता है। इसके अतिरिक्त यह विकेन्द्रीकृत क्षेत्र की सूत की कुल आवश्यकताओं के प्रमुख भाग को भी पूरा करता है।

अखबारी कागज में समय क्षमता उपयोग 97 प्रतिशत था चाहे हिन्दुस्तान पेपर कोटापम (केरल) का रिकार्ड क्षमता उपयोग 108 प्रतिशत और मेसूर पेपर मिल का 107 प्रतिशत था। नैशनल न्यूजप्रिन्ट एण्ड पेपर मिल में क्षमता उपयोग 76 प्रतिशत के निम्न स्तर पर रिकार्ड किया गया।

सार्वजनिक क्षेत्र में 1988-89 में नाइट्रोजन उर्वरकों का क्षमता उपयोग 71 प्रतिशत था लेकिन निजी क्षेत्र में यह 95 प्रतिशत तक ऊँचा था और सहकारी क्षेत्र में इससे भी अधिक अर्थात् 104 प्रतिशत था। परन्तु फास्फैटिक उर्वरकों में सार्वजनिक क्षेत्र की क्षमता निजी क्षेत्र की अपेक्षा अधिक (82 प्रतिशत) थी। यहाँ भी साझे क्षेत्र का निष्पादन इससे बेहतर था अर्थात् 96 प्रतिशत क्षमता उपयोग।

सीमेन्ट के क्षेत्र में 1988 में सार्वजनिक क्षेत्र का क्षमता उपयोग केवल 54 प्रतिशत था जबकि निजी क्षेत्र में 76 प्रतिशत था। फिर भी सार्वजनिक क्षेत्र में अधिक निष्पादन हो रहा था और इसका क्षमता उपयोग 86 प्रतिशत से अधिक था। सीमेन्ट कार्पोरेशन आफ इंडिया (मध्य प्रदेश) की मध्या इकाई का क्षमता उपयोग 94 प्रतिशत राजबन (हिमाचल प्रदेश) 89.5 प्रतिशत, तमिलनाडु सीमेन्ट कार्पोरेशन 76.2 प्रतिशत था। इनके विपरीत यू पी स्टेट सीमेन्ट कार्पोरेशन में क्षमता उपयोग केवल 47.7 प्रतिशत था।

हिन्दुस्तान कापर जोकि एक सार्वजनिक उद्यम है का क्षमता उपयोग 1985-86 के 65 प्रतिशत से बढ़कर 1989-90 में 90 प्रतिशत हो गया।

हिन्दुस्तान मशीन टूल सार्वजनिक क्षेत्र का एक अन्य उत्कृष्ट निष्पादन वाला उद्यम है जिसने विकसित तकनीकी में कुशलता की दृष्टि से कार्तिमान स्थापित करने में सहायनीय सफलता प्राप्त की है। क्षमता उपयोग में इसका रिकार्ड बहुत बढ़िया है और यह तकनीकी एवं प्रबन्धकीय कुशलता के विकास में प्रभावशाली भंडार की एक उत्तम मिसाल है। 1989-90 में शुद्ध लाभ में इसका भाग 42 करोड़ रुपये था।

सार्वजनिक क्षेत्र में भारत इवो इलेक्ट्रीकल्स लिमिटेड एक अन्य उत्कृष्ट उत्पादक का उदाहरण है जिसके उत्पादन

के घरे में निम्नलिखित सम्मिलित हैं—भाय टरबाइन और जेनरेटर, हाइड्रो टरबाइन बायलर, टासफार्मर, स्विचगियर इन्सुलेटर, बड़े आकार की मोटर, कर्पण उपकरण टरबो सैट, कम्प्रेसर, औद्योगिक क्षेत्र के लिए वाल्व। छठी योजना में भारत हेवी इलेक्ट्रीकल्स लि का ऊर्जा-जनन क्षमता में योगदान 89 प्रतिशत और सातवी योजना में यह 80 प्रतिशत था। 1989-90 के दौरान 2,291 करोड़ रुपये की कुल बिक्री के कारण कर पूर्व-लाभ में इसका योगदान 213 करोड़ रुपये था।

इसी प्रकार इलैक्ट्रोनिक्स कॉर्पोरेशन आफ इंडिया लि का उत्पादन एवं क्षमता उपयोग में असाधारण अच्छा रिकार्ड देखने में आया है। 1989-90 में इसकी बिक्री 268 करोड़ रुपये के रिकार्ड स्तर की छू गयी।

किन्तु दूर संचार एवं हिन्दुस्तान टेली-प्रिन्टज लिमिटेड के क्षमता-उपयोग में गिरावट आयी और यह 1988-89 के 60 प्रतिशत से कम होकर 1989-90 में केवल 25 प्रतिशत रह गया। लेकिन भारतीय दूरभाष उद्योग ने बड़ा ही सहायनीय कार्य किया है और इसका क्षमता उपयोग 1988-89 में दूरभाष के क्षेत्र में 151 प्रतिशत स्टोजर एक्सचेंज उपकरण में 106 प्रतिशत और क्रॉसबार स्विचिंग उपकरणों में 86 प्रतिशत हो गया।

समस्त विश्लेषण का निष्कर्ष यह है कि सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के कार्यों पर काली स्याही पीत देना गलत होगा। निजी क्षेत्र के समान ही सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में उच्च निष्पादन वाले पाए जाते हैं जिनकी कुशलता, विकसित तकनीक को अपनाने और अतिरिक्त जनन (Surplus generation) के साथ साथ अपने कर्मचारियों के लिए बेहतर व्यवहार के लिए सहायता की जा सकती है। निस्संदेह इनमें सुस्त और निम्न निष्पादन वाले भी विद्यमान हैं। सार्वजनिक क्षेत्र को नयी दिशा देने के लिए ऐसी नीतियों की रूपरेखा तैयार करनी होगी जिससे सार्वजनिक क्षेत्र के कार्यों के उचित एवं वैज्ञानिक महत्व को समझा जा सके।

### अनुसंधान और विकास

औद्योगिक विकास में तकनीक को जन्म करने एवं अपनाने और अपनी आवश्यकता-अनुसार बेहतर तकनीक के विकास के लिए अनुसंधान एवं विकास का एक महत्वपूर्ण स्थान है। सार्वजनिक क्षेत्र ने 40 से अधिक राष्ट्रीय प्रयोगशालाओं की स्थापना की है। भले ही निजी क्षेत्र के कितने ही गुणों का बखान क्यों न किया जाए, परन्तु इसके द्वारा अनुसंधान एवं विकास की उपेक्षा निन्दनीय है।

1989-90 में अनुसंधान एवं विकास व्यय सकल देशीय उत्पाद का 1 प्रतिशत था जोकि विकसित देशों द्वारा प्राप्त स्तर अर्थात् सकल देशीय उत्पाद के 2 से 5 प्रतिशत से कहीं

नीचा है। भारत इस सम्बन्ध में काफी पीछे है। लेकिन इससे भी अधिक दुःखदायी तथ्य यह है कि तथाकथित गत्यात्मक निजी क्षेत्र का भारत में अनुसंधान एवं विकास पर कुल व्यय में भाग केवल 11 प्रतिशत है।

## 2. सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्र में प्रत्याय दर की तुलना

सार्वजनिक क्षेत्र के विरुद्ध सबसे अधिक गंभीर आलोचना इसकी निम्न प्रत्याय दर है। इसके अन्तर्गत बड़ी सख्या में हानि उठाने वाली इकाइयां हैं जिनके भारी सचयी घाटे हैं और जिनका भुगतान अन्ततः राज्य कोष के सामान्य राजस्व द्वारा पूरा किया जाता है। इस प्रकार की आलोचनाओं को छानबीन करनी होगी।

रिजर्व बैंक कम्पनी अध्ययन में विनियोजित पूजी की जिस परिभाषा का प्रयोग करता है वह लोक उद्यम न्यूरो द्वारा अपनायी गयी परिभाषा से भिन्न है। सी एम आई ई ने रिजर्व बैंक की परिभाषा पर लोक उद्यमों का प्रयोग कर तुलनीय आकड़े प्रस्तुत करने का प्रयास किया है। (देखिए तालिका 1)

सी एम आई ई के अनुसार—“कुल शुद्ध परिसम्पत् की प्रत्याय दर के रूप में सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों का निष्पादन (अर्थात् विनियोजित पूजी) निजी निगम क्षेत्र के निष्पादन की तुलना में प्रभावशाली नहीं है। जैसा कि तालिका 1 से पता चलता है कि 1989-90 के दौरान केन्द्र सरकार के उद्यमों में कुल शुद्ध परिसम्पत् की प्रत्याय दर लगभग 6.5 प्रतिशत थी जोकि निजी क्षेत्र की चुनौदा कम्पनियों में कुल विनियोग से प्राप्त 11.3 प्रतिशत प्रत्याय-दर की तुलना में कहीं कम थी। किन्तु 1980-81 में सी एम आई ई की चुनौदा निजी क्षेत्र की औद्योगिक कम्पनियों की प्रत्याय दर 12.3 प्रतिशत थी जबकि केन्द्र सरकार के उद्यमों की 4.3 प्रतिशत की प्रत्याय दर तुलना में बहुत ही कम थी।”

सी एम आई ई द्वारा निकाले गए निष्कर्ष दोषपूर्ण हैं क्योंकि ये 1980-81 और 1989-90 के दौरान केन्द्र सरकार के उद्यमों और सी एम आई ई की चुनौदा निजी क्षेत्र की कम्पनियों की सर्वोत्तम वर्षों से तुलना करता है और परिणामस्वरूप इसमें अतिशयोक्ति विद्यमान है। सी एम आई ई द्वारा निकाले गए निष्कर्षों को मर्यादित करने की आवश्यकता है। इसी कारण हमने छठी योजना की अवधारणा (1980-81 से 1984-85) और सातवीं योजना की अवधारणा (1985-86 से 1989-90) के लिए औसत प्रत्याय-दर का परिकलन किया है। हमारे परिकलन से निम्नलिखित निष्कर्ष उभरते हैं—

1. सी एम आई ई की निजी क्षेत्र की चुनौदा कम्पनियों के विनियोग पर प्रत्याय दर में निरन्तर गिरावट आयी है और

तालिका 1 सार्वजनिक क्षेत्र और निजी क्षेत्र में विनियोजित पूँजी पर तुलनात्मक प्रत्याप दर  
(1980-81 से 1988-89)

वर्ष	विनियोजित पूँजी (करोड़ रुपये)		सकल लाभ (करोड़ रुपये)		सकल लाभ विनियोजित पूँजी पर प्रतिशत के रूप में	
	केन्द्र सरकार के उद्यम	CMIE द्वारा चुनींदा निजी क्षेत्र की कम्पनियाँ	केन्द्र सरकार के उद्यम	CMIE द्वारा चुनींदा निजी क्षेत्र की कम्पनियाँ	केन्द्र सरकार के उद्यम	CMIE द्वारा चुनींदा निजी क्षेत्र की कम्पनियाँ
1980-81	32,744	17,837	1,418	2,203	4.3	12.3
1981-82	40,704	21,224	2,654	2,382	6.5	11.2
1982-83	50,518	25,184	3,465	2,469	6.9	9.8
1983-84	59,366	30,162	3,565	2,847	6.0	9.4
1984-85	70,104	34,702	4,628	3,336	6.6	9.6
1980-81 से 1984-85 के लिए विनियोग पर औसत प्रत्याप दर					6.1	10.5
1985-86	80,639	39,810	5,287	3,801	6.6	9.5
1986-87	98,818	46,762	6,521	3,840	6.6	8.2
1987-88	112,351	51,353	6,940	4,169	6.2	8.1
1988-89	132,886	65,204	8,572	6,117	6.5	9.4
1989-90	162,434	64,610	10,623	7,284	6.5	11.3
1985-86 से 1989-90 के लिए विनियोग पर औसत प्रत्याप दर					6.5	9.3

स्रोत CMIE Public Sector in India (May 1991) से संकलित।

यह 1980-81 के 12.3 प्रतिशत से कम होकर 1987-88 में 8.1 प्रतिशत हो गयी। किन्तु इसके पश्चात् प्रत्याप दर में वृद्धि होने लगी और यह 1989-90 में 11.3 प्रतिशत तक पहुँच गयी। परन्तु 1980-81 के वर्ष को छोड़कर जब केन्द्र सरकार के उद्यमों में विनियोग पर प्रत्याप दर में कमी व्यक्त हुई (अर्थात् 4.3 प्रतिशत) 1981-82 से 1989-90 की अवधि में प्रत्याप दर में स्थिरता आयी और यह लगभग 6 और 7 प्रतिशत के बीच थी।

2 छठी योजना के दौरान सी एम आई ई का निजी कम्पनियों में विनियोग पर प्रत्याप दर 10.5 प्रतिशत थी और सातवीं योजना के दौरान यह गिरकर 9.3 प्रतिशत हो गयी। इसके विरुद्ध छठी योजना की अवधि में इसके सावजनिक उद्यमों में प्रत्याप दर 6.1 प्रतिशत थी सातवीं योजना के दौरान बढ़कर 6.5 प्रतिशत हो गयी।

3 फिर भी सी एम आई ई की निजी क्षेत्र की चुनींदा कम्पनियों की तुलना में केन्द्र सरकार के उद्यमों में प्रत्याप दर कम थी।

चूँकि सी एम आई ई सर्वेक्षण केवल 100 कम्पनियों

तक था सीमित था इसलिए इससे निजी क्षेत्र का सम्पूर्ण चित्र स्पष्ट नहीं होता। इस उद्देश्य की दृष्टि से हमसे बेहतर तुलनात्मक स्पष्टीकरण के लिए हम 1953 सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनियों (गेर सरकारी गेर वित्तीय) के भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा किए गए सर्वेक्षण को प्रस्तुत कर रहे हैं। भारतीय रिजर्व बैंक के अनुसार इस अध्ययन में विभिन्न उद्योग वर्गों की कम्पनियाँ और आकार जिनमें छोटी कम्पनियाँ भी शामिल हैं ली गयी हैं।

निजी क्षेत्र का रिकार्ड जो भारतीय रिजर्व बैंक सर्वेक्षण ने 1953 सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनियों के वित्त विषय में प्रस्तुत किया है वह निजी क्षेत्र के लिए अपेक्षाकृत निराशाजनक निष्कर्ष है। प्रथम लाभ कमाने वाली कम्पनियों की संख्या जो 1985-86 में 1386 थी कम होकर 1987-88 में 1164 रह गयी। जिससे निजी क्षेत्र की कम्पनियों के वित्त में गिरावट का संकेत मिलता है।

हालाँकि उठने वाली कम्पनियों का अनुपात जो 1985-86 में 30 प्रतिशत था, 1987-88 में बढ़कर 40 प्रतिशत हो गया। यह एक अपेक्षाकृत असंतोषजनक प्रवृत्ति थी। दूसरे,

कुल परिसम्पत्त के प्रतिशत के रूप में सकल लाभ में गिरावट की प्रवृत्ति देखने में आयी और यह 1985-86 के 8.8 प्रतिशत से गिरकर 1987-88 में 7.4 प्रतिशत हो गयी। तीसरे, चिकनी के प्रतिशत के रूप में सम्पत्त लाभ में गिरावट आयी और यह 1985-86 के 9 प्रतिशत से गिरकर 1987-88 में 7.8 प्रतिशत हो गया।

अगर निजी क्षेत्र की कम्पनियों के वित्त के परिणामों की केन्द्र सरकार के उद्यमों से तुलना की जाए, तो स्पष्ट निष्कर्ष प्राप्त होता है कि सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की तुलना में निजी क्षेत्र की कम्पनियाँ केवल अशामान्य बेहतर हैं। इसके अतिरिक्त अगर इस तथ्य को ध्यान में रखा जाए कि जहाँ निजी क्षेत्र की कम्पनियों के समर्थन केवल एक ही उद्देश्य है—“अधिकतम लाभ कमाना” वहाँ सार्वजनिक क्षेत्र की कम्पनियाँ कई उद्देश्यों को पूरा करने का प्रयास करती हैं और बहुत से सामाजिक दायित्वों को पूरा करना होता है। उन्हें ऐसी मजदूरी और वेतन भी देना होता है जिसका निश्चयन बाजार शक्तियों द्वारा नहीं होता बल्कि राश्ट्रीय नीतियों द्वारा निश्चित मानदण्डों के आधार पर होता है। ये उत्पादन की लागत में वृद्धि हो जाने पर कीमतों में परिवर्तन करने के लिए स्वतन्त्र नहीं हैं। अधिक कर्मचारियों की नियुक्ति के परिणामस्वरूप उन्हें हानि उठानी पड़ती है और निर्णय लेने के लिए उन्हें पर्याप्त स्वायत्तता प्राप्त नहीं है। इन सभी सीमाबन्धनों के साथ अगर निजी क्षेत्र की कम्पनियों की तुलना में सार्वजनिक उद्यमों की विनियोग पर प्रत्याय दर कम है तो इससे केवल यह बात स्पष्ट होती है कि बेहतर संचालन कुशलता लाने के मार्ग में बहुत सी अड़चने रुकावट बन जाती हैं।

### 3 विश्व में निजीकरण की लहर

1980-81 के दशक के दौरान समाजवादी अर्थव्यवस्थाओं के भायाजाल के टूटने के कारण विश्व में मिश्रित यूजीवादी अर्थव्यवस्थाओं में सार्वजनिक क्षेत्र के प्रति मोह भग होने की प्रक्रिया त्वरित हो गयी। पेरैस्ट्रोइका (Perestroika) के आग्रह आर्थिक सुधार की जो नहर सोवियत संघ में चालू हुई यह पूर्वीय योरोप में तेजी से फैल गई। चाहे साम्यवादी चीन ने अपने राश्ट्रतन्त्र में लोकोत्तन्त्र चालू करने की लहर को सत्ता से कुचल दिया परन्तु इसने स्वयं आर्थिक सुधारों की प्रक्रिया चालू कर दी क्योंकि यह बात महसूस की जा रही थी कि सार्वजनिक क्षेत्र कुशलता और यूजी की उत्पादितता में अनुकूलतम रूप में नहीं बढ़ता। समाजवादी अर्थव्यवस्थाएँ एकाधिकारी नियन्त्रण की प्रणाली के अधीन कार्य कर रही थीं और प्लांट प्रबन्धकों (Plant managers) द्वारा प्रस्तावित गणना लागत

कीमत निर्धारण (Cost plus pricing) की नीति पर अमल कर रही थीं। बाजार प्रक्रिया की अनुपस्थिति के कारण वे प्रतियोगात्मक पर्यावरण के उपलब्ध न होने के परिणामस्वरूप कुशल कीमत निर्धारण की प्रक्रिया का विकास नहीं कर पायीं। मिश्रित यूजीवादी अर्थव्यवस्थाओं में काफी बड़ी सत्ता में उद्यम एकाधिकार की परिस्थितियों के अधीन कार्य करते हैं और इस कारण वे अत्यधिक नौकरशाही और निर्णय के केन्द्रीकरण का शिकार बन जाते हैं जिसके परिणामस्वरूप अत्यधिक विलम्ब के नतीजे के तौर पर लागत में वृद्धि हो जाती है।

सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की जिन मुख्य समस्याओं का सामना करना पड़ता है वे निम्नलिखित हैं—

1. समाजवादी अर्थव्यवस्थाएँ जो प्रबन्ध की कमान प्रणाली (Command system) के अधीन कार्य करती हैं उनमें सार्वजनिक उद्यमों के प्रबन्धकों के पास परेशानों की बहुत ही थोड़ी गुंजाइश है। भारत जैसे विकासशील देशों में जहाँ सार्वजनिक क्षेत्र का आकार काफी बड़ा है प्रबन्ध निर्देशकों की निर्णय करने की स्वतन्त्रता अत्यन्त सीमित है। अतः उन्हें मॉनिया या मजालिया पर निर्भर करना पड़ता है अर्थात् अपने राजनीति आकांक्षों पर। परिणामतः इस कारण अत्यधिक विलम्ब क्षमता उपयोग का अभाव और निम्न उत्पादितता बने रहते हैं।

2. बहुत से सार्वजनिक उद्यमों में कीमत निर्धारण सम्बन्धी नीतियाँ विवेकपूर्ण आर्थिक आधार में निर्देशित नहीं होती हैं। सार्वजनिक उद्यमों को सामाजिक एवं राजनीतिक सीमाबन्धनों के कारण अनाधिक कीमतें (Uneconomic prices) वसूल करनी पड़ती हैं जिनसे परिणामस्वरूप उन्हें घाटे होते हैं। यह परिस्थिति विशेषकर अधःसंरचना (Infrastructure) सम्बन्धी सार्वजनिक उद्यमों अर्थात् पावर, सिंचाई सार्वजनिक परिवहन दूध के सभरण आदि में पायी जाती है।

3. सार्वजनिक उद्यम नरम बजट विकल्पों (Soft budget options) का बहन कर सकते हैं क्योंकि उनके घाटों की पूर्ति सामान्य राजस्व से की जा सकती है। इनके विकल्प के उपलब्ध होने पर प्रतियोगिता की अनुपस्थिति के कारण सरल निर्णय करने का दबाव लुप्त हो जाता है।

4. सार्वजनिक उद्यमों के प्रबन्धक कार्यविधि उन्मुख (Procedure oriented) हो जाते हैं न कि परिणाम उन्मुख और इसलिए वे कठिन निर्णय लेने में कतराते हैं और साधारण निर्णयों को भी उच्च अधिकारियों की स्वीकृति के लिए भेज देते हैं ताकि घाटे की हालत में जिम्मेदारी उन पर डाली न जा सके।

इन सभी कारणों के परिणामस्वरूप सार्वजनिक उद्यमों की अर्थसहाय्य (Subsidies) उपनयन करने का अंश अशरणीय अनुपात तक पहुँच गया। उदाहरणार्थ पोलैंड

में राज्य स्वामित्वाधीन उद्यम क्षेत्र को बैंक प्रणाली के माध्यम से प्रत्यक्ष बजटीय हस्तांतरण और अर्द्ध राजकोषीय साहाय्य (Quasi fiscal subsidies) के रूप में 1988 में सकल देशीय उत्पाद के 5.5 प्रतिशत के समान राशि प्राप्त हुई और वह 1989 में बढ़कर सकल देशीय उत्पाद के 9.2 प्रतिशत के समान हो गई। यूगोस्लाविया में उद्यम क्षेत्र के संचयी घाटे 1988 में सकल सामाजिक उत्पाद (Gross Social Product) के 5.7 प्रतिशत थे और ये 1989 में बढ़कर 8 से 9 प्रतिशत तक पहुंच गये।

एशिया और अफ्रीका के बहुत से विकासशील देशों में सार्वजनिक उद्यमों में होने वाले लगातार घाटों ने उनकी सकारात्मकता को मजबूर कर दिया कि वे सावजनिक क्षेत्र के गुणों के राग अलापने बन्द कर दें।

राज्य स्वामित्वाधीन उद्यमों के अकुशल निष्कारण के विरुद्ध प्रतिक्रिया का रूप में, विश्वभर में निजीकरण की लहर फैल गई। इन अर्थव्यवस्थाओं के समष्टि-आर्थिक असंतुलन (Macro economic balance) में असंतुलन पैदा हो जाने के परिणामस्वरूप इनके भुगतान शेष में भी असंतुलन उत्पन्न हो गया। इन अर्थव्यवस्थाओं की पश्चिम की उन्नत पूंजीवादी अर्थव्यवस्थाओं विशेषकर संयुक्त राज्य अमेरिका पर निर्भरता के कारण इनमें आर्थिक सुधार की प्रक्रिया तेज हो गई। इन अर्थव्यवस्थाओं के द्वारा विश्व बैंक अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राकोष तथा अन्य वित्तीय संस्थानों पर निरन्तर दबाव के कारण कि उन्हें आर्थिक सकट से छुटकारा दिलाने के लिए सहायता दी जाए, इन्हें और भी मजबूर कर दिया है कि वे निजीकरण को अपने पुनरुद्धार का नया दर्शन स्वीकार करें।

निजीकरण (Privatization) का अर्थ कई प्रकार से विस्तृत रूप में लिया जाता है। संकुचित रूप में निजीकरण का अर्थ सार्वजनिक स्वामित्वाधीन उद्यमों में निजी स्वामित्व का प्रवेश है परन्तु विस्तृत रूप में निजी स्वामित्व के अतिरिक्त (या स्वामित्व के परिवर्तन किए बिना भी) सार्वजनिक उद्यमों में निजी प्रबन्ध एवं नियंत्रण की आरम्भ करना है। किन्तु निजीकरण को एक अधिक विस्तृत अवधारणा के रूप में ही सोचना सही होगा। सार्वजनिक क्षेत्र से निजी क्षेत्र के सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकारों का हस्तांतरण बिना धिक्कृत के भी किया जा सकता है और इसको महत्त्वपूर्ण प्रबन्धकीय गुणार्थ्य है। चीन की कृषि में सम्पत्ति अधिकारों के हस्तांतरण का एक उदाहरण के रूप में उल्लेख किया जाता है। इसका अभिप्राय निजी क्षेत्र को सार्वजनिक सेवाओं को उपलब्ध कराने सम्बन्धी अनुबन्ध के रूप में हो सकता है इसका अर्थ अविविनयन (Deregulation) के रूप में हो सकता है जिसका अर्थ यह है कि जो क्षेत्र अब तक सार्वजनिक क्षेत्र के लिए आरक्षित थे वे निजी क्षेत्र के लिए खोल दिए जाएँ। दूसरे शब्दों में

निजीकरण समाज में एक नयी सकृति के विकास का बोध कराता है जिसमें विपणन प्रतिस्पर्धा और कुशलता आर्थिक निर्णय करने के मार्गदर्शी सिद्धान्त बन जाते हैं। निजीकरण के क्षेत्र आधीन आने वाली क्रियाओं में हैं पूर्ण अराष्ट्रीयकरण (Total denationalisation) परिसंपादन (Liquidation) साझे उद्यमों की स्थापना श्रमिक सहकारिताएँ, निजी एजेंसियों के अनुबन्ध पट्टेदारी (Leasing) वित्तीय पुनर्गठन (Financial restructuring)।

#### 4 भारत में निजीकरण के प्रयास

भारत में निजीकरण की लहर अस्सी के दशक में विशेषकर श्री राजीव गांधी द्वारा सत्ता सभापते के बाद उत्पन्न की गई किन्तु इसमें पू. के के माग्रेट धैर्य द्वारा प्रतिबिम्बित दुष्ट सकल्प का अभाव था। भारत में किसी भी राजनीतिक दल में चाहे वह दक्षिण पंथी है या मध्य मार्गी विचारधारा लिए हुए हैं इतना साहस नहीं कि वह निजीकरण का निष्ठा सिद्धान्त के रूप में उल्लेख कर सके जैसा कि पू. के में 1987 में कजरवेटिव पार्टी के घोषणापत्र में किया गया। यह दावा किया गया कि नयी निजीकृत कंपनियों में उत्पादित और लाभदायकता में तेजी से बढ़ि हुई है प्रतिस्पर्धा अर्थव्यवस्था को उपभोक्ताओं की आवश्यकताओं के प्रति सजग रहने के लिए बाध्य करती है यह कुशलता को प्रोत्साहित करती है और लागतों को कम करने की ओर प्रेरणा देती है। रिडले रिपोर्ट (1987) के शब्दों में "जब राष्ट्रीयकृत उद्योग राष्ट्र की गर्दन को नस को ही दबा द तब एक ही विकल्प व्यवहार्य बन सकता है कि उन्हें बेच दिया जाए।" राजनीतिक दल सार्वजनिक क्षेत्र के सुधार की बात तो करते हैं परन्तु सार्वजनिक क्षेत्र के विरुद्ध साधा प्रहार करने के लिए तैयार नहीं हैं।

नयी औद्योगिक नीति (1991) ने तो केवल कांग्रेस पार्टी के इरादों का सूत्रपात किया है। इस नीति में सार्वजनिक क्षेत्र के दायरे को सीमित करने और निजी क्षेत्र के दायरे को विस्तार का प्रयास किया गया है।

#### घोषणा और वास्तविकता

चाहे निजीकरण के बारे में बड़ी बड़ी घोषणाएँ की जाती हैं परन्तु वास्तव में निजीकरण के प्रस्तावों को कायरूप देना बहुत कठिन बनता जा रहा है।

पहला भारत में सशक्त मजदूर संघों के विकास के कारण अराष्ट्रीयकरण के रूप में निजीकरण को संभव नहीं समझा जाता। मंत्रियों द्वारा बेकी बीमा कम्पनियाँ पावर जनरल कम्पनियाँ कोयले की खानों अक्षय सावजनिक इकाइयों डाक सेवाओं आदि के अराष्ट्रीयकरण (Denationalisation) सम्बन्धी वक्तव्य जनता की लिए

दिए जाते हैं परन्तु इनका तुरत और तीव्र विरोध मजदूर सघों द्वारा हुआ है जोकि बहुत अधिक समर्थित है। इंडियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस जोकि सत्तारूढ़ कांग्रेस (इ) से जुड़ो हुई है वो भी अन्य मजदूर सघों (अर्थात भारतीय मजदूर सघ सेन्टर फॉर इण्डियन ट्रेड यूनियन्स रिन्ड मजदूर सभा और आल इण्डिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस) के साथ अराष्ट्रीयकरण की सभी घालो वा विरोध करना पड़ता है। परिणामत सरदार को पसरहाट होनी आरम्भ हो जाती है और प्रधानमंत्री मजदूर सघों की भावनाओं को दृष्टि में रखते हुए यह घोषणा करते हैं कि सरबार किसी भी सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम के अराष्ट्रीयकरण वा विचार नहीं रखती। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि कांग्रेस (इ) वी वर्तमान अल्पसंख्यक सरकार के सामने अराष्ट्रीयकरण वा घिरकाल से हानि उठाने वाली सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों के परिसमापन (Liquidation) वा विकल्प तो लगभग बन्द सा ही है।

निजीकरण के मार्ग में बहुत सी कठिनाइयाँ हैं परन्तु लोकतंत्रीय ढांचे में श्रमिकों के हितों को साफ उपेक्षा कर निजीकरण को कार्यान्वित करना संभव नहीं। दूसरे शब्दों में परिसम्पत्त के बहिष्कारा मूल्य का प्रयोग सरकार द्वारा घोषापघडी है। तीसरे क्या निजीकरण वा उद्देश्य निगमोयकरण (Corporatization) को बढ़ावा देना है वा इसका उद्देश्य निजीकरण के अन्य रूप अर्थात् श्रमिक सहकारिताओं (Work ers Cooperatives) की स्थापना की खोज करना भी है। वर्तमान दृष्टिकोण का उदाहरण जो कि एक हानि उठाने वाला निजी क्षेत्र वा उद्यम वा सुव्यक्त करता है कि श्रमिक सहकारिता वा प्रयोग पुनरुत्थान ला सकता है और श्रम प्रबन्ध के आधुनिक एक बीमार इकाई को लाभ कमाने वाली कम्पनी बनाया जा सकता है। ऐसे प्रयोगों को उचित प्रोत्साहन देना चाहिए। श्रमिकों को पूर्वक्याधिपार (Pre-emption) होना चाहिए कि वे किसी बीमार इकाई को कर्मगारी स्वामित्वाधीन निगम के रूप में चला सकें। यदि श्रमिक इकार कर दें तब सरबार इसका स्वामित्व किसी बड़े उद्योगपति को सौंप सकती है। अन्तिम निजीकरण सम्बन्धी सोदे पूर्णतया पारदर्शी होने चाहिए।

निजीकरण के विरोध का एक मुख्य कारण यह है कि न प्रस्तावों में बड़े सहज भाव से श्रमिकों की छत्नी (Retrenchment) वा संकेत किया जाता है। कुछ अनुमानों से यह स्पष्ट होता है कि सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में 25-30 प्रतिशत अत्यधिक स्टाफ है। इसलिए निजीकरण की कुल्हाड़ी वा पहला बार अतिरिक्त श्रमिकों पर होना चाहिए।

विश्व बैंक के एक विशेषण प्रोफेसर एम. एटोरी ने यह अनुमान लगाया कि 40 जीर्ण रूप में बीमार सरकारी उद्यमों में जिनमें 317,000 कर्मचारी लगे हुए हैं बन्द करना होगा।

यदि छत्नी किए गए कर्मचारियों को 1 लाख रुपये प्रति कर्मचारी की क्षतिपूर्ति दी जाए तो इसके लिए 3,200 करोड़ रुपये के बजट की व्यवस्था करनी होगी।

50,000 से 1,00,000 रुपये की क्षतिपूर्ति देकर श्रमिकों की छत्नी करना श्रमिकों द्वारा इस समस्या का समाधान नहीं माना जाता। टैक्सटाइल उद्योग द्वारा श्रमिकों को राहत की राशि के भुगतान के कटु अनुभव वा श्री सनत मेहता ने स्पष्ट रूप में उल्लेख करते हुए लिखा है— जिन श्रमिकों की नौबरी कारखाने बन्द होने के कारण छूट गयी उनके पास अपने गुजारे के लिए कुछ भी नहीं था उनको तो वह कानूनी भुगतान भी पूरा न दिया गया जो उनका वाजिब हक था। चारों भारत सरकार ने सितम्बर 1986 में टैक्सटाइल श्रमिक पुनर्वास बोध वायम किया किन्तु इस योजना से पहले तो काफी राहत उपलब्ध न कराया जा सकी क्योंकि बन्द इकाई की परिभाषा दोषपूर्ण थी। बाद में मई 1989 में इस योजना में संशोधन किया गया और परिसमापन (Liquidation) के आधुनिक श्रमिकों को कानूनी रूप में ग्राह्य माना गया। संशोधन के बाद भी यह देखा गया कि अधिकतर मामलों में श्रमिकों को राहत प्राप्त करने के लिए 15 से 4 वर्ष तक इन्तजार करना पड़ा। प्रतीक्षा की अवधि इतनी लम्बी होने से इस योजना वा वह उद्देश्य पराजित हो गया जिसके लिए इसका निर्माण किया गया था अर्थात् श्रमिकों को सक्रमण बाल के दौरान गुजारा करने के लिए सधन उपलब्ध कराए जाए इससे पहले कि वे विकल्प रोजगार ढूँढ सकें।

विकसित देशों में सुगठित सामाजिक सुरक्षा प्रणालियों के विरुद्ध भारत में सामाजिक सुरक्षा प्रणाली का अभाव एक और सशक्त कारण है जो मजदूर सघों की छत्नी या स्वेच्छपूर्ण सेवानिवृत्ति (Voluntary retirement) की योजनाओं के विरोध के लिए बाध्य करता है। नियोजक श्रमिकों को दी जानी वाली क्षतिपूर्ति को एक बोरा मानते हैं और इस प्रकार वे सभी कानूनी एवं गैर कानूनी उपायों का प्रयोग करते हैं जिनसे इसके भुगतान को अधिक से अधिक समय के लिए टाला जा सके। नियोजकों को इस प्रवृत्ति और सरकारी स्वामित्वाधीन उद्यमों में दफतराली वित्तिय के कारण श्रमिकों में यह विश्वास पैदा नहीं हो सका कि उन्होंने जिस एकमुश्त भुगतान का वायदा किया गया है वह प्राप्त भी हो सकेगा।

इस सारे विरोध के बावजूद सरकार सार्वजनिक क्षेत्र की कुछ इकाइयों का स्वामित्व निजी क्षेत्र को हस्तांतरित कर सकी है। निजीकरण के इन प्रयासों में उल्लेखनीय है आलविन निसार आंध्र प्रदेश को सार्वजनिक क्षेत्र की परम वा महेन्द्रा को स्वामित्वान्तरण कर्नाटक सरकार द्वारा चलायी जाने वाली मेगलोर कैमिकल्स और फर्टिलाइजरज का यू. बी. गुप को सोपना और महाराष्ट्र स्क्रूटर्स का बजाज आदो

(इण्डिया) को स्वामित्वान्तरण।

## 5 निजीकरण के विकल्प माडल (Alternative Models to Privatization)

टेक्सटाइल उद्योग में कर्मचारी क्षतिपूर्ति के लिए 550 करोड़ रुपये की राशि और सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के लिए 3200 करोड़ रुपये की क्षति पूर्ति राशि अतिरिक्त श्रमिकों को छटनी के लिए उपलब्ध होने के कारण यह प्रश्न उत्पन्न होता है कि क्या यह अधिक वाछनीय नहीं होगा कि इन सभी बीमार टेक्सटाइल एंव अन्य सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों को कर्मचारी निगमों (Employee corporations) में परिवर्तित कर दिया जाए और कर्मचारी क्षतिपूर्ति के लिए उपलब्ध राशि इन निगमों को इस शर्त पर दी जाए कि वे बिना किसी कर्मचारी की छटनी किए इन कारखानों का आधुनिकीकरण करेंगे। इस प्रकार का प्रयोग निजीकरण के संक्रमण की क्रिया को सुविधाजनक बना सकता है और साथ में कर्मचारी हितों को निगम के हितों के साथ जोड़ सकता है यदि श्रमिक इन उद्यमों का क्षमता उपयोग (Capacity utilisation) उन्नत कर सकते हैं तो वे न केवल इनमें घाटों को ही समाप्त कर पाएंगे बल्कि वे इनमें लाभ भी पैदा कर सकेंगे। कम्पनी के हिस्सों को धीरे धीरे सरकार और कर्मचारी निगम के प्रतिनिधियों के बीच तय शर्तों के अनुसार कर्मचारियों को हस्तांतरित कर देना होगा। यदि कर्मचारी निगम इस राशि के साथ एक नया उद्यम स्थापित करना चाहता है तो इसे इसकी इजाजत होगी चाहिए क्योंकि पूँजी-श्रम अनुपात से संकेत मिलता है कि 80000 से 100000 रुपये एक व्यक्ति के लिए रोजगार जनि करने के लिए काफी हैं। अतः बल इस बात पर नहीं होना चाहिए कि एक इन्टके में फालतू श्रमिकों की छटनी कर दी जाए, बल्कि इस बात पर बल देना चाहिए कि रोजगार के अधिक उत्पादक क्षेत्र ढूँढे जा सकें या वर्तमान इकाइयों के क्षमता उपयोग को उन्नत किया जा सके ताकि श्रमिकों का रोजगार बना रहे। दूसरे शब्दों में रोजगार नीति को छटनी नीति पर तरजीह देनी चाहिए।

श्री आर. गणपति भूतपूर्व अध्यक्ष औद्योगिक एवं वित्तीय पुनर्निर्माण बोर्ड का विचार है—“यदि कई और प्रबन्धकों को उनकी कम्पनियों के नियंत्रण से हटा लिया जाए और उनके स्थान पर कर्मचारी सहकारिताएँ स्थापित कर दी जाएं तो प्रवर्तकों (Promoters) को बीमार इकाइयों के पुनरुत्थान के लिए प्रेरित किया जा सकता है।” ऐसी योजनाएँ कम्पनी टयून्स न्यू सेन्ट्रल जूट एण्ड मेवाड टेक्सटाइल्स में चालू हैं और बोर्ड ऐसी ही पुनः स्थापन योजनाओं को अन्य कम्पनियों में मफताला इजायियरिंग, आई ई सी इण्डिया, हायस्ट और मैक और कलकत्ता कैमिकल्ज में आरम्भ करने पर विचार

कर रहा है। पूर्व प्रधानमंत्री श्री नरसिम्हा राव ने श्री गोपेश्वर, महासचिव इण्डियन नेशनल टेड यूनियन कांग्रेस के प्रतिनिधि मण्डल से बातचीत करते हुए यह उल्लेख किया था कि बीमार इकाइयों के पुनरुत्थान के लिए श्रमिक सहकारिताओं (Workers Co operatives) के प्रस्ताव को कार्यात्मक देने की चेष्टा करनी चाहिए और इसके लिए इकाइयों का वित्तीय पुनर्गठन करना चाहिए।

रिजर्व बैंक आफ इण्डिया ने औद्योगिक गणना के कारणों के बारे में एक अध्ययन किया है। 378 बड़ी बीमार इकाइयों के सम्बन्ध में उपलब्ध कराए गए आंकड़ों से पता चलता है कि 66 प्रतिशत औद्योगिक गणता (Industrial sickness) का कारण कुप्रबन्ध (Mismanagement) है। श्रमिकों को केवल 2 प्रतिशत कम्पनियों में इसके लिए जिम्मेदार ठहराया गया। ऐसी परिस्थिति में क्या यह उचित है कि छटनी या बेरोजगारी के रूप में दण्ड देने के लिए कर्मचारियों को मुख्य निराशा बनाया जाए, इसकी तुलना में कि अकुशल प्रबन्ध की अपेक्षा अधिक सख्त और कुराल प्रबन्ध से इसका प्रतिस्थापन होना चाहिए। फालतू श्रमिकों से छुटका पाने का उपचार सामाजिक दृष्टि से अनुचित एवं अन्यायपूर्ण है।

श्री आर. गणपति 1 दिसम्बर, 1991 को इकनामिक टाइम्स से एक साक्षात्कार में उल्लेख किया— श्रम कर्मचारी सहकारी समितियाँ बनाने के लिए बहुत इच्छुक हैं। बहुत सी परिस्थितियों में ऐसा करना समभव है। किंतु एक या दो छोड़कर अन्य राष्ट्रीय सरकारें कर्मचारी सहकारिताओं के समर्थन के लिए उत्साही नहीं हैं।”

जब भी औद्योगिक एवं वित्तीय पुनर्निर्माण बोर्ड (BIFR) सहकारी समिति बनाने का योजना तैयार करता है तो बैंक वित्तीय संस्थान और राष्ट्रीय सरकारें धनराशि उपलब्ध कराने में विलम्ब कर देती हैं। न्यू सेन्ट्रल जूट कम्पनी के बारे में बैंक ने स्वीकृत योजना को 9 महीने तक कार्यान्वित नहीं किया। इस बीच कर्मचारियों ने अपने निजी ससाधनों से 10.5 करोड़ रुपये एकत्र किए जो कि मुख्यतः उनके पुरोपायी कोष में प्राप्त किए गए ताकि इकाई को चालू रखा जा सके। हमें बैंकों तथा वित्तीय संस्थानों के अध्यक्षों को धमकी देनी पड़ी कि उनके खिलाफ आपराधिक कार्रवाई करनी पड़ेगी यदि वे धनराशि उपलब्ध नहीं करते।”

श्री गणपति ने इस दुःखद तथ्य पर भी प्रकाश डाला “यदि कर्मचारी सहकारी समिति कम्पनी को अपने स्वामित्वाधीन लेती है तो उसे भूतकाल के दायित्वों को भी साथ ही लेना पड़ता है। परन्तु मुझे इसका कोई कारण नजर नहीं आता कि कर्मचारी सहकारी समिति पर पिछले प्रबन्ध के गुनाहों का बोझ क्यों डाला जाए।”

प्रधानमंत्री कुछ भी घोषणाएँ करते रहे किन्तु सत्य यह है कि सरकार द्वारा कर्मचारी सहकारिताओं को सफल बनाने के लिए उचित परिस्थितियाँ कायम करने की दिशा में कोई गंभीर प्रयास नहीं किया गया।

## घाटे वाली या लाभ कमाने वाली इकाइयों का निजीकरण

प्रश्न उठता है कि कौन सी इकाइयों का निजीकरण किया जाए घाटे वाली या लाभ कमाने वाली। इस तर्क में अधिक बल दिखायी नहीं देता कि लाभ कमाने वाली इकाइयों का निजीकरण किया जाए क्योंकि पूरा तर्क इकाई के वित्तीय स्वास्थ्य पर निर्भर करता है जिसे प्रत्याय दर के रूप में मापा जाता है। परन्तु सरकार ऐसी इकाइयों की 20 प्रतिशत हिस्सा पूँजी पारस्परिक निधियों अथवा वित्तीय संस्थाओं को हस्तांतरित करना चाहती है ताकि बजट घाटे को कम करने के लिए 2500 करोड़ रुपये की राशि प्राप्त की जा सके। जहाँ तक इसका सम्बन्ध है यह तो ठीक है। परन्तु भजदूर सचा के मन में एक सन्देह है कि वित्तीय संस्थान इसे बाद में पब्लिक को बेच देगे (जिसका अर्थ है बड़े व्यापारिक घरानों को)। अतः यह सरकार की एक बहुत ही बड़ी चाल है जिसमें दो चरणों में निजी क्षेत्र को चोर दरवाजे से प्रवेश कराने की योजना बनायी गयी है। इसके परिहार की आवश्यकता है।

परन्तु एक और प्रश्न उठाना जा सकता है कि निजी क्षेत्र घाटे वाली बीमार इकाइयों को लेने के लिए क्यों तैयार हो जाएगा ? निजी क्षेत्र बीमार इकाई में कोई दिलचस्पी नहीं रखता। वह तो इस बहाने से इन इकाइयों के साथ जुड़ो हुई वास्तविक जायदाद (Real Estate) और अन्य भौतिक परिसम्पत्तियों को हथियाना चाहता है ताकि उस स्थान का प्रयोग करके बहुत कम कीमत पर नयी व्यापारिक इकाई कायम कर सके। इसका अभिप्राय यह है कि निजी क्षेत्र का मुख्य उद्देश्य तो सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में वाणिज्यिक रूढ़ फूँकना है परन्तु ये उद्देश्य प्राप्त ही न हो सके क्योंकि निजी क्षेत्र की प्राथमिकता बीमार इकाइयों का पुनर्स्थान करने की न हो। इसी कारण तो फलतः श्रमिकों के बोझ को कम करने के लिए एकमुश्त भुगतान द्वारा श्रमिकों को स्वेच्छिक रूप में सेवा निवृत्त करने या उनकी छटनी करने पर बल दिया जाता है। कुछ परिस्थितियों में यह योजना कामयाब भी हो सकती है यदि श्रमिकों को एक मुश्त क्षतिपूर्ति के रूप में वेतन तथा भत्ते के 5 वर्ष के बराबर राशि प्रदान की जाए। इसके अतिरिक्त श्रम के लिए सुरक्षा जाल (Safety net) उपलब्ध हो सकता है जिसके आधार पर श्रमिक या तो वैकल्पिक नोकरी ढूँढ सकता है या उत्पादन की छोटे पैमाने की इकाई स्थापित करके आजीविका कमा सकता है। परन्तु

इस सक्राति की सेवा के प्रत्येक पूरे वर्ष के बदले केवल 1 मास के वेतन के आधार पर स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति क्षतिपूर्ति देकर सुविधाजनक नहीं बनाया जा सकता इसके लिए श्रमिकों की 5 वर्ष की कुल आय को आधार बनाया न्यायोचित होगा। इसी कारण कम आय वाले कर्मचारी स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति का विरोध करते हैं।

किन्तु कुछ बड़े सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम हैं जैसे दिल्ली परिवहन निगम राष्ट्रीय बिजली बोर्ड सड़क परिवहन एवं राष्ट्रीय सिंचाई परियोजनाएँ जिनका सरकार के लिए निजीकरण करना बहुत मुश्किल होगा। दिल्ली परिवहन निगम लम्बे समय से घाटे पर चल रहा है और इसका एक मुख्य कारण बहुत कम भ्रडा है। परन्तु सरकार की राजनीतिक मजबूतियाँ इसे किराए में वृद्धि करने से रोकती हैं। परन्तु इस सम्बन्ध में सरकार ने निजीकरण को प्रोत्साहन देने के लिए एक नयी नीति अपनायी है। सरकार निजी वाहनो को परमिट द्वारा विभिन्न मार्गों पर कार्य करने की इजाजत दे रही है और उन्हें सरकार को इस अधिकार देने के लिए एक दातव्य (Charge) अदा करना पड़ता है। इस प्रकार निजी वाहनो की सख्या बढाकर एक ओर तो सरकार पैसा वसूल कर रही है और दूसरी ओर स्थानीय परिवहन का बेडा बढा रही है। निजी बसे अधिक किराया वसूल करती हैं और इस प्रकार किराया बढाने में भी सरकार सफल हो गयी है। साथ साथ जो दिल्ली परिवहन निगम की बसे पुरानी हो रही हैं सरकार उनकी बजाए नयी बसे नहीं खरीद रही हैं। इस प्रकार दिल्ली परिवहन निगम के आधीन बसों की कुल सख्या कम हो रही है और निजी क्षेत्र के आधीन चलने वाली बसों की सख्या बढ रही है। अतः सरकार ने बड़ी चतुर्पाई से और धीरे धीरे अपना बोझ हल्का कर लिया है। इसे धीमी गति से लाया गया निजीकरण ही कहा जा सकता है।

## साझे उद्यम (Joint Ventures)

सरकार साझे उद्यम बनाकर भी स्वामित्व का हस्तान्तरण कर रही है। यह हिस्सा पूँजी के विक्रय द्वारा किया जा सकता है। मोटेतौर पर तीन प्रकार के प्रस्ताव प्रस्तुत किए गए हैं—

1 निजी क्षेत्र के लिए 25 प्रतिशत स्वामित्व। इसमें बैंक पारस्परिक निधियाँ (Mutual funds) निगम या व्यक्ति और कर्मचारियों को भी 5% की सीमा तक हिस्से हस्तांतरित किए जा सकते हैं। इसमें सार्वजनिक क्षेत्र का निजी क्षेत्र पर वीटो बना रहता है।

2 सरकार 51 प्रतिशत हिस्सा पूँजी अपने पास रखती है और 49 प्रतिशत निजी क्षेत्र को बेच देती है। सार्वजनिक क्षेत्र के अनिवार्य स्वरूप को कायम रखते हुए यह निजी क्षेत्र



के स्वामित्व को बहुत बड़ा हिस्सा दे देती है।

3 74 प्रतिशत हिस्सा-पूँजी निजी क्षेत्र को हस्तांतरित कर दी जाती है और सरकार 26 प्रतिशत भाग अपने पास रखती है परन्तु इसके साथ सरकार को यह वीरों अधिकार प्राप्त होगा कि वह मुख्य निगमों के निर्णयों को अल्पसंख्यक होते हुए भी नियंत्रित कर सकेगी।

निजीकरण के ये तीन रूप सार्वजनिक क्षेत्र से निजी क्षेत्र के स्वामित्व हस्तांतरण की तीन विभिन्न मात्राओं को व्यक्त करते हैं। इन मापदण्डों की मूल मान्यता यह है कि स्वामित्वान्तरण से नयी शक्तियाँ उत्पन्न होगी जो सारे उद्यमों को उनकी परिस्थितियों की उत्पादित बढाने में सहायक होगी और वे अधिक लाभदायक बन जाएँगे। इनमें से 75 प्रतिशत राजकीय स्वामित्व वाले प्रकार के बारे में सन्देह किया जाता है कि वह इच्छित परिणाम उपलब्ध करा सकेगा। कारण यह है कि पहले ही निजी क्षेत्र के अल्पसंख्यक सहयोग से कुछ ससाधन तो प्राप्त हो सकेगा परन्तु कार्यात्मक कुशलता के रूप में परिवर्तन लाने के लिए परिस्थितियों में कोई तबदीली नहीं होगी।

किन्तु दूसरे रूप में चूँकि स्वामित्व का महत्वपूर्ण भाग अर्थात् 49% स्वामित्व निजी क्षेत्र को सौंप दिया जाएगा, निजी क्षेत्र का निर्णय शक्ति पर प्रभाव निर्णायक हो सकता है।

तीसरा रूप ही ऐसा है जिसमें उद्यम का बुनियादी पुनर्गठन हो जाता है और 74% स्वामित्व निजी क्षेत्र को हस्तांतरित हो जाता है। दूसरे शब्दों में यह सभी नीति सम्बन्धी मामलों में निर्णय-अधिकार और कार्यात्मक नियंत्रण निजी क्षेत्र को सौंप देता है परन्तु मुख्य नीति सम्बन्धी निर्णयों में वीरों अधिकार सरकार के पास रहता है। अतः व्यक्ति निर्णयों का पूर्णतया निजीकरण कर दिया जाता है अर्थव्यवस्था के समष्टि-आर्थिक लक्ष्यों को अनुरूप विनियमन का अधिकार राज्यो के पास रहता है।

अभी तक सारी बहस सिद्धान्त के स्तर पर हो रही है और स्वामित्व हस्तांतरण किया नहीं गया है। दूसरे और तीसरे रूप का प्रयोग किया जाना चाहिए और इस प्रकार राजकीय हस्तक्षेप की गुणवत्ता परिवर्तन को गुणवत्ता को निर्धारित करेगा। क्या सरकार (अल्पसंख्यक हिस्सेदार होते हुए) अपने नोकरशाही नियंत्रण का परित्याग कर सकेगी जबकि इसके पास वीरों अधिकार है या जब इसके पास बहुसंख्यक हिस्सेदारी है इसकी ईमानदारी को कसौटी यह होगी कि यह किस हद तक इन उद्यमों को स्वायत्तता दे सकती है।

किन्तु स्वामित्व में परिवर्तन मात्र से ही उत्पादित (Productivity) में इच्छित परिणाम प्राप्त नहीं हो सकेगा। इसके साथ मजदूरी को उत्पादित से जोड़ने जैसे समर्थनीय उपाय

करने होंगे, ऐसे उपाय भी करने पड़ेंगे जो प्रतिस्पर्द्धा पर्यावरण को प्रेरित करें ताकि कुशल काम निर्वारण एक मानदण्ड बन जाए।

## 6. सार्वजनिक बनाम निजी क्षेत्र विवाद-एक निरर्थक बहस

सार्वजनिक क्षेत्र तथा निजी क्षेत्र के निष्पादन के बारे में अनुभवजन्य प्रमाणों के आधार पर यह कहना ठीक नहीं होगा कि निजी क्षेत्र निष्पादन की दृष्टि से सार्वजनिक क्षेत्र से निश्चित रूप में श्रेष्ठ है। कटु सत्य तो यह है कि दिसम्बर 1988 के अंत तक निजी क्षेत्र के अधीन कार्य कर रही 242 लाख इकाइयाँ बीमार थीं जिनमें से 240 लाख इकाइयाँ लघु क्षेत्र में थीं और 2011 इकाइयाँ गैर लघु क्षेत्र में थीं। इन इकाइयों में 7705 करोड़ रुपये का बक उधार फसा हुआ था। इसी प्रसंग में यह बताना उचित होगा कि दिसम्बर 1980 में 24550 इकाइयाँ बीमार थीं और उनमें 1826 करोड़ रुपये का बैंक उधार प्रस्त था। जाहिर है कि सामेक्ष और निरपेक्ष दोनों रूप में निजी क्षेत्र में औद्योगिक रणता (Industrial sickness) में वृद्धि हुई है। जिन उद्योगों में औद्योगिक रणता विद्यमान है वे हैं इन्जीनियरिंग लोह तथा इस्पात स्ली बस्त्र रसायन चीनी पटसन टैक्सटाइल रबड़ सामेद कागज और इलेक्ट्रिकल मशीनरी। सरकार के लिए यह अच्छा होगा कि वह सार्वजनिक क्षेत्र को अकुशलता के सूचक के रूप में प्रस्तुत न करे और निजी क्षेत्र को कुशलता के परिचायक के रूप में। स्वयं निजीकरण की प्रभाविता के बारे में न्यायोचित सन्देह है चाहे निजीकरण के समर्थक इसे समाज में विद्यमान सभी बुराइयों के लिए रामबाण मानते हैं।

सामान्यतया यह माना जाता है कि सार्वजनिक क्षेत्र सामाजिक कल्याण की दृष्टि से कार्य करता है। सार्वजनिक क्षेत्र में काम करने वाले अनेक अभिकों एवं अन्य कर्मचारियों को बेहतर वेतनमान, बेहतर अन्य लाभ, अधिक मात्रा में अवकाश और सेवा निवृत्ति लाभ प्राप्त होते हैं। इसके विरुद्ध, निजी क्षेत्र शोषणात्मक कुशलता का प्रताक है। निजी क्षेत्र में बहुत ही थोड़ी फर्में काम की अच्छी परिस्थितियाँ विश्वस्त एवं उचित वेतन एवं सेवा निवृत्ति लाभ उपलब्ध कराती हैं। जाहिर है कि कर्मचारी निजीकरण के विचार से ही कापने लगते हैं। इसके विरुद्ध यह बात भी सत्य है कि सार्वजनिक क्षेत्र में काम करने की प्रवृत्ति बहुत ही नोचे स्तर पर पहुंच गयी है और कर्मचारी उपलब्ध सेवा सुरक्षा (Security of service) का अनुचित लाभ उठाते हैं। परोक्षतः सम्बन्धी नीति में योग्यता एवं वरीयता के सिद्धान्त को तो केवल शाब्दिक सहानुभूति दी जाती है परन्तु वास्तव में यह केवल

वरीयता के सिद्धान्त पर आधारित है। इसमें उद्यम को बढ़ावा देने के लिए उत्साह मन्द पड़ जाता है और श्रमिकों में प्रतिस्पर्द्धा की भावना नष्ट हो जाती है। चाहे मजदूर सघ सार्वजनिक क्षेत्र के निजीकरण का विरोध करते हैं किन्तु वे कुशल श्रमिकों के लिए प्रोत्साहनों की नीति और कामचोरो के लिए दण्ड देने की नीति को न चालू करने देने के लिए दौगें हैं। इसलिए दोनों क्षेत्र अपने स्वभाव में अन्तर होने के कारण अलग-अलग किस्म की कमजोरियों से ग्रस्त हैं। निजी क्षेत्र को अधिक मानवीय बनाना होगा और सार्वजनिक क्षेत्र जो अधिक मानवीय है, को अधिक कुशल बनाना होगा।

विकास की आरंभिक अवस्था में निजी क्षेत्र अथवा सरचना और भारी उद्योग में विनियोग करने की स्थिति में नहीं था तब सार्वजनिक क्षेत्र ने अग्र-क्षेत्र (Leading sector) का कार्य किया। सावजनिक क्षेत्र के साथ जुड़ी हुई सभी अकुशलताओं के बावजूद इसने साहाय्यित दरों (Subsidised rates) पर सियाई ऊर्जा और संचालन शक्ति उपलब्ध कराया। इसके लिए सावजनिक उपयोगिताओं की सेवाओं की अल्प कीमत निश्चित करनी पड़ी और सावजनिक क्षेत्र द्वारा उत्पन्न मध्यवर्ती वस्तुएं भी सस्ती दरों पर निजी क्षेत्र को उपलब्ध करायीं। इस दृष्टि से सावजनिक क्षेत्र ने निजी क्षेत्र के तीव्र विकास में योगदान किया है। विकास के चार दशकों के परिणामस्वरूप, निजी क्षेत्र अब प्रगढ़ अवस्था में पहुँच गया है और इसने तकनीकी एवं प्रबन्धकीय योग्यता विकसित कर ली है और अब यह बेहतर स्थिति में है कि ऐसे क्षेत्र जो अभी तक सावजनिक क्षेत्र के विनियोग के लिए आरक्षित थे में अब यह भी प्रवेश कर ले। जाहिर है कि पिछले चार दशकों के दौरान सावजनिक क्षेत्र ने जो श्रेष्ठ भागीदार का कामभाग अदा किया है उसमें परिवर्तन हो और सार्वजनिक क्षेत्र के लिए आरक्षित क्षेत्र निजी क्षेत्र के लिए खोले जाएं। इससे इन दो क्षेत्रों के बीच प्रतिस्पर्द्धा उत्पन्न होगी जिसका अर्थव्यवस्था की समग्र कुशलता को बढ़ाने पर सद्प्रभाव पड़ेगा।

इस बात पर बल देना आवश्यक है कि नव-औद्योगिक देशों, जो औद्योगीकरण के सफल उदाहरण माने जाते हैं ने भी अपने औद्योगिक विकास को प्रोन्नत करने के लिए राजकीय हस्तक्षेप के मुख्य उपकरण का प्रयोग किया। इस सन्ध्या में इफान-उल हक लिखते हैं—“सिद्धान्त और प्रमाण के वजन के बावजूद, दुर्दुर्लभ काल में औद्योगीकरण के सबसे सफल उदाहरण, विशेषकर जापान और कोरिया ही नहीं बल्कि अन्य नव-औद्योगिक अर्थव्यवस्थाओं ने विशिष्टीकरण के पारंपरिक मॉडल का अनुकरण नहीं किया और निरचय ही वे नतिया नहीं अपनायीं, जो इसके द्वारा निर्देशित की गयीं। औद्योगीकरण के पहले चरण में वन

आयात-प्रतिस्थापन (Import substitution) पर था जिसके समर्थन के लिए सभी प्रकार का सरकारी हस्तक्षेप किया गया जिसमें वाणिज्य नीति, राजकीय प्रोत्साहन, उधार आवंटन आदि का प्रयोग किया गया। जापान के बारे में यह कहा जाता है कि इसने अपनी सफलता के लिए वह सब कुछ किया जो मानक सिद्धान्त के अनुसार गलत समझा जाता है। इससे यह बात साफ हो जाती है कि यदि भारत ने आरंभिक अवस्था में औद्योगीकरण के लिए अधिक सचेत और जानबूझकर सरकारी हस्तक्षेप का इस्तेमाल किया, तो यह किसी भी प्रकार से अनुचित नहीं था। उद्योग का संरक्षण आरंभिक अवस्था में सरकारी नीति का प्रधान उपकरण था परन्तु जापान अच्छे समय पर उच्च स्तर पर पहुँच गया तब पर भी, फर्मों में आपसी सहयोग और सरकारी एवं निजी फर्मों में सहयोग जापान का एक विशेष लक्षण है जिसे स्वयं सरकार ने विकसित किया।” अतः, सावजनिक एवं निजी क्षेत्र की समस्या को इन दो क्षेत्रों को साझेदारी के प्रबन्ध का समस्या के रूप में कल्पित करना चाहिए, न कि दो शत्रुओं के बीच बुनियादी सघर्ष के समाधान की समस्या के रूप में। जिस बात पर बल देना आवश्यक है वह यह है कि सावजनिक एवं निजी क्षेत्र दोनों का सह-अस्तित्व बना रहेगा। यह विल्कुल संभव है कि निजी क्षेत्र के लिए कड़ और क्षेत्र खोले जाएं परन्तु यह तभी संभव हुआ है क्योंकि निजी क्षेत्र ने अब योग्यताएँ विकसित कर ली हैं और इसलिए अब वह नयी जिम्मेदारियों को सभालने के लिए अधिक योग्य बन गया है। परन्तु भारतीय अर्थव्यवस्था के सधन में महत्वपूर्ण मुद्दा यह है कि अर्थव्यवस्था को कैसे अधिक कुशल बनाया जाए। पंजाब, हरियाणा और दिल्ली चैम्बर ऑफ़ कामर्स एण्ड इंडस्ट्री ने इस समस्या को सही परिप्रेक्ष्य में रखा है—“मुख्य बात यह है कि सावजनिक एवं निजी क्षेत्र दोनों में ही प्रबन्ध का गंभीर संकट घातक रूप धारण कर गया है। सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों का निजीकरण इसमें तब तक कोई सहायता नहीं कर सकता जब तक कि अच्छे प्रबन्ध का संकट बना रहता है। और यदि यह एक कुशल प्रबन्ध संस्कृति और व्यवहार का प्रोन्नत करने में सफल हो जाते हैं, तो संभव निजीकरण का मुद्दा अत्रार्थिक बन जाएगा क्योंकि ऐसे परिवर्तन में सार्वजनिक क्षेत्र और निजी क्षेत्र दोनों ही कुशल रूप से कार्य कर सकेंगे।”

अतः हमारे लिए दो मुद्दे महत्वपूर्ण बन जाते हैं। हम निजी क्षेत्र को अत्यधिक राजकीय नियंत्रण से कैसे मुक्त कर सकते हैं दूसरे शब्दों में, हम किस प्रकार अधिकारीतन्त्रीकरण (Bureaucratization) से मुक्त हो सकते हैं। इसका अर्थ यह है कि हम नियमों और कानूनों को सरल बनाएं और स्वतंत्रता अधिक तेज़ गति से दें और जहाँ कहीं भी

नियन्त्रण अनिवार्य नहीं हैं उन्हें हटा दे। नये पर्यावरण में, जो अधिकारीतरीकरण से मुक्त हो, निजी क्षेत्र अपने निष्पादन को उन्नत कर सकेगा।

डॉ० सी एच हनुमंत राव ने यह संकेत किया है कि हमारा मुख्य दोष यह है कि हम उदारीकरण के नाम पर बाजारीकरण (Marketisation) की नीति पर बल दे रहे हैं और अधिकारीतरीकरण को समाप्त करने की ओर बहुत कम ध्यान दे रहे हैं। डा० राव इस सम्बन्ध में लिखते हैं— 'चूँकि हम पहले ही एक बाजार अर्थव्यवस्था हैं जहाँ वर्तमान आय के असाम्य वितरण से उत्पन्न होने वाली मांग का आर्थिक ढाँचे पर मुख्य प्रभाव पड़ता है वहाँ अधिक बाजारीकरण के पक्ष में कोई तर्क सही नहीं है।

"आश्चर्यजनक बात यह है कि हम बाजारीकरण को अधिकारीतरीकरण समाप्त करने की तुलना में अधिक आगे बढ़ाने का प्रयास करते रहे हैं। पिछले दशक के दौरान उदारीकरण के उपायों ने औद्योगिक ढाँचे में विकृति पैदा की है और इसके फलस्वरूप उत्कृष्ट वर्ग के लिए चिरस्थायी उपभोगता वस्तुओं के उपभोग को बढ़ावा मिला है। आयुक्त के उदारीकरण और कर भार में कटौती के परिणामस्वरूप भुगतान शेष का संकट और राजकीय ऋण सफ़ट पैदा हो गए हैं। इसके विरुद्ध इसी अवधि के दौरान प्रबन्धकीय प्रक्रियाओं में अधिकारीतरीकरण समाप्त करने के उपाय द्वारा सार्वजनिक उद्यमों की कार्यप्रणाली को कुशल बनाने की दृष्टि से बहुत ही थोड़ा कार्य किया गया है।" इसके लिए यह महत्वपूर्ण होगा कि सार्वजनिक उद्यमों के उच्च प्रबन्धकों के साथ हस्ताक्षर किए गए बोध ज्ञापन (Memorandum of Understanding) उपकरणों की ईमानदारी से लागू किया जाए। चाहे बोध ज्ञापनों का अनुभव बहुत सीमित है परन्तु विश्व बैंक के प्रोफ़ाइल एम इटोरी द्वारा तीन वर्षों अर्थात् 1986-87 से 1988-89 से सम्बन्धित आँकड़ों से पता चलता है कि बोधज्ञापन वाले सार्वजनिक उद्यमों और बिना चलाए जाने वाले उद्यमों के निष्पादन की तुलना नहीं की जा सकती क्योंकि बोध ज्ञापन के लिए चुने गए पहले सार्वजनिक उद्यम सर्वोत्तम रूप में प्रबन्धित और सबसे अधिक लाभदायक थे। परन्तु निष्पादन संकेतकों की प्रगति की तुलना करने से पता चलता है कि बोध ज्ञापन वाले उद्यमों की तुलना में कहीं बेहतर रहा है।

भारत में निजीकरण को अर्थव्यवस्था की वर्तमान बुझड़ो के लिए रामबाण नहीं समझा जाता। न ही लोगों का बाजार शक्तियों में अधिक विश्वास है। हमारे समाज का एक महत्वपूर्ण वर्ग बहुत से कारणों से निजीकरण के विरुद्ध है। डा० वी० वी० रामनाथम ने इस विषय को सार रूप में इस प्रकार प्रस्तुत किया है— भारत में सार्वजनिक उद्यम की

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि को ध्यान में रखते हुए, इस बात की कल्पना नहीं की जा सकती कि इस दिशा में निजीकरण को स्वयं एक ध्येय के रूप में स्वीकार कर लिया जाएगा क्योंकि न तो बाजार रूपी समाधानों और सम्पत्ति अधिकारों के बारे में कोई मतैक्य है न ही ये अति-आवश्यक सामाजिक एवं आर्थिक परिवर्तन के प्रधान उपाय की समझे जाते हैं। वास्तविक मुद्दे जो केन्द्रीय महत्त्व रखते हैं वे गरीबी को दूर करने और महाद्विपीय आकार वाली अत्यधिक वर्ग विभाजित समाज में तकनालाजी के उन्मयन से सम्बन्धित हैं। इसका अर्थ यह है कि निजीकरण को अनिवार्य पूर्वनिर्धारित ध्येयों की प्राप्ति के लिए सर्वोत्तम समग्र उपाय के रूप में कल्पित करना होगा और यह निश्चित करना होगा कि यह इन ध्येयों के रूप में विकृति पैदा न कर दे।"

## 7 नए आर्थिक सुधार (New Economic Reforms)

राजीव गांधी के शासन काल के दौरान आर्थिक सुधार  
(1985-90)

1985 में श्री राजीव गांधी ने प्रधानमंत्री बनने के फौरन बाद सरकार की आर्थिक नीति में नयी प्रवृत्तियों की रूपरेखा खींची। प्रधानमंत्री ने इस सम्बन्ध में जिस अकसीर का सुझाव दिया, वह थी उत्पादित में सुधार, आधुनिक तकनालाजी को आत्मसात करना (Absorption of modern technology) और क्षमता के पूर्णतर प्रयोग की एक राष्ट्रीय अभियान का रूप देना।

नयी आर्थिक नीति का मूल बल निजी क्षेत्र के लिए अधिक कार्यभार का प्रावधान करना है। श्री राजीव गांधी ने साफ शब्दों में कहा— 'सार्वजनिक क्षेत्र बहुत से ऐसे क्षेत्रों में फैल गया है जहाँ इसे नहीं होना चाहिए, हम अपने सार्वजनिक क्षेत्र को ऐसे कार्यों में लगाना चाहेंगे जो निजी क्षेत्र द्वारा नहीं किए जा सकते। परन्तु हम निजी क्षेत्र के लिए बहुत से द्वार खोल देंगे ताकि वह अपना विस्तार कर सके और अर्थव्यवस्था अधिक स्वतंत्र रूप में विकसित हो सके।"

निजी क्षेत्र के लिए अधिक विस्तृत क्षेत्र उपलब्ध करने के लिए बहुत से नीति सम्बन्धी परिवर्तन किए गए जिनका सम्बन्ध औद्योगिक लाइसेंस नीति, निर्यात-आयात नीति तकनालाजीय उन्नति (Technological upgradation) प्रतिबन्धों को हटाने और राजकीय एवं प्रशासनिक नियमन प्रणाली के सरलीकरण से था। ये सब परिवर्तन इस दिशा निर्देश के आश्रित किए जा रहे थे कि निजी क्षेत्र के लिए एक अबाध वातावरण कायम किया जाए ताकि अर्थव्यवस्था को आधुनिकीकरण के लिए निजी क्षेत्र के विनियोग को एक जबरदस्त प्रोत्साहन प्राप्त हो सके जिसका फलस्वरूप देश में

तोत्र आर्थिक विकास हो सके। प्रोफेसर के एन राज नयी आर्थिक नीति का सार इन शब्दों में प्रस्तुत करते हैं—“किन्तु इस बात पर एक आम सहमति प्राप्त हो गयी है कि इन नीति सम्बन्धी परिवर्तनों का कुल मिलाकर एक प्रमुख लक्षण निजी क्षेत्र के अप्रतिबन्धित विकास के लिए अधिक क्षेत्र-विस्तार करना है ऐसा विशेषकर विनिर्माण उद्योग के निगम क्षेत्र के लिए किया जा रहा है और बहुराष्ट्रीय निगमों (Multinational Corporations) के लिए बहुत से अवसर खोले जा रहे हैं।”

इस स्थिति को सुधारने के लिए नयी आर्थिक नीति ने नियन्त्रणों की शासन प्रणाली को तोड़ने की ओर ध्यान केन्द्रित किया ताकि लाइसेंस प्राप्त करने में अनावश्यक अड़चने दूर की जा सकें उत्पादन का समायोजन प्रशासित कीमतों (Administered prices) द्वारा न करना पड़े और एम आर टी पी कम्पनियों को औद्योगिक लाइसेंस से इन्कार करने के प्रतिबन्ध हटाए जा सकें।

इस सम्बन्ध में सरभार ने कई उपाय किए—

(i) सीमेंट पर से नियंत्रण हटा लिया गया और बहुत सी इकाइयों को निजी क्षेत्र में अतिरिक्त लाइसेंस क्षमता की स्वीकृति दे दी गई।

(ii) चीनी में खुले रूप में बेचे जाने वाली चीनी की मात्रा बढ़ा दी गई।

(iii) जनवरी 1985 से लाइसेंसों के ‘विस्तृत वर्गीकरण’ (Broadbanding) की योजना चालू की गयी जिसके आधीन दो पहिया की गाड़ियों के निर्माताओं को कुल लाइसेंस-प्राप्त क्षमता के भीतर 350 से सी इंच क्षमता तक किसी भी प्रकार की दो पहिए की गाड़ी स्कूटर, मोटर साइकिल मोपेड आदि बनाने की इजाजत दी गई।

इसी योजना को बाद में चार पहिया वाली गाड़ियों पर लागू किया गया और निर्माताओं को सड़क पर चलने वाली सभी गाड़ियों व्यापारिक गाड़ियों जीपों एवं सवारी कारों के उत्पादन की स्वीकृति दी गयी। बाद में फरवरी 1985 में यह योजना रसायनों एवं औषधों पर और पैट्रो-रसायन एवं उर्वरक-प्रशीतनी उद्योगों पर लागू की गई। जून 21 1985 को यह योजना सभी प्रकार के टाइपराइटर-हस्त-चालित इलेक्ट्रिक एवं इलेक्ट्रॉनिक्स पर भी विस्तृत की गई।

इस प्रकार ‘विस्तृत वर्गीकरण’ की प्रक्रिया को लगातार बढ़ाया जा रहा है ताकि उत्पादकों को समूह में प्रत्येक नयी वस्तु के उत्पादन के लिए नया लाइसेंस प्राप्त न करना पड़े। हाल ही के वर्षों में उद्योगों के 25 समूहों का विस्तृत-वर्गीकरण (Broadbanding) किया गया 94 औषधों पर से लाइसेंस

हटाए गए और 27 उद्योगों को एम आर टी पी कानून की जकड़ से बाहर कर दिया गया। इन सब परिवर्तनों का उद्देश्य उत्पादिता को बढ़ाना था और अधिक उदारीकरण (Liberalisation) के वातावरण में समग्र-आर्थिक क्रिया को त्वरित करना था।

(v) नयी वस्त्र नीति (1985) ने लाइसेंस उद्देश्यों के लिए कारखाना पावर-लूम और हस्त-करघा क्षेत्रों में भेद को लगभग समाप्त कर दिया और इसके साथ साथ प्राकृतिक एवं संश्लिष्ट तन्तुओं (Synthetic fibres) में भेद भी समाप्त कर दिया।

(vi) इलेक्ट्रॉनिक्स उद्योग को एम आर टी पी कानून से मुक्त कर दिया गया। इस क्षेत्र में विदेशी मुद्रा कानून के आधीन काम कर रही फेरा कम्पनियों (FERA Companies) के प्रवेश का भी स्वागत किया गया है।

(vii) बड़े व्यापारिक घराने पर परिसम्पत्ति की अधिकतम सीमा 20 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 100 करोड़ रुपये कर दी गयी।

(viii) सरकार ने 12 अप्रैल 1985 को नयी निर्यात-आयात नीति की घोषणा की। नयी नीति के मुख्य उद्देश्य थे—(क) आयात के लिए आसानी और शीघ्र पहुँच द्वारा उत्पादन को सुविधाजनक बनाना, (ख) निर्यात आयात नीति में आयात-निरन्तरता एवं स्थायित्व कायम करना (ग) निर्यात-उत्पादन के आधार को मजबूत बनाना और (घ) तरुणताजीय उन्नति को बढ़ाया देना।

(ix) सरकार ने सातवा योजना के सफलतापूर्वक कार्यान्वयन के लिए दीर्घकालीन राजकोषीय नीति (1985) की घोषणा की।

## 8. आर्थिक सुधारों की दूसरी लहर

चाहे आर्थिक सुधार राजीव गांधी के शासनकाल में चालू किए गए परन्तु उनके इच्छित परिणाम प्राप्त नहीं हुए। व्यापार-घाटा कम होने की बजाय बढ़ गया। जबकि छठी योजना 1980-81 से 1984-85 के दौरान व्यापार शेष का औसत घाटा 5933 करोड़ रुपये था यह सातवा योजना (1985-86 से 1989-90) के दौरान छलांग लगाकर 10841 करोड़ रुपये हो गया। इसके अतिरिक्त अदृश्य मर्दा से कुल शुद्ध प्राप्ति (Total net receipts) 19072 करोड़ रुपये थी सातवीं योजना में अदृश्य मर्दा से प्राप्ति गिरकर 15891 करोड़ रुपये हो गयी। परिणामतः देश को एक गंभीर भुगतान-शेष की स्थिति का सामना करना पड़ा। अतः भारत ने विरय बैंक और अन्तर्राष्ट्रीय कोष को 7 अरब डॉलर का भरोसा देने के लिए प्रार्थना पत्र भेजा ताकि देश इस सफ्ट से मुक्त हो सके। विरय बैंक एवं आई एम एफ ने भारत की सहायता देना तो स्वीकार कर लिया किन्तु यह शर्त

लगायी कि वह अपनी अर्थव्यवस्था में स्थिरता कायम करने का प्रयास करेगा। वित्त मंत्री डा. मनमोहन सिंह ने आई एम ए के प्रबंध निदेशक माइकल कैमिडिस को अपने 27 अगस्त 1991 के पत्र में यह वचन दिया कि भारत सरकार समष्टि-आर्थिक लक्ष्य (Macro economic objectives) को पूरा करेगी और अर्थव्यवस्था में संरचनात्मक समायोजन (Structural adjustment) लाने के लिए बहुत से नीति संबंध उपाय करेगी।

पी. वी. नरसिंह राव की सरकार के आधीन आर्थिक सुधार दूसरी लहर

कांग्रेस (इ) की तृतीया सरकार ने 21 जून 1991 को सत्ता संपादित करने पश्चात् बहुत से स्थायीकरण संबंधी उपायों की घोषणा की ताकि अन्तरिक एवं विदेशी विश्वास प्राप्त किया जा सके। ब्याज दर को बढ़ाकर मौद्रिक नीति को और मजबूत बनाया गया, रुपये की विनिमय दर (Exchange rate) का 22 प्रतिशत अवमूल्यन किया गया और व्यापार प्रणाली में भारी सरलीकरण और उदारोकरण (Liberalisation) की घोषणा की गयी। आर्थिक संरचना में केन्द्र के रूप में सरकार ने राजकोषीय असंतुलन (Fiscal imbalance) को कम करने का प्रोग्राम बनाया जिसके समर्पण के लिए आर्थिक नीति में सुधार किये गये जो कि अर्थव्यवस्था की विकास प्रक्रिया को एक नयी गति प्रदान करने के लिए अनिवार्य थे। इनका मुख्य बल औद्योगिक उत्पादन की कुशलता एवं अन्तर्राष्ट्रीय प्रतस्पर्द्धा को बढ़ाना। भूतकाल की तुलना में विदेशी विनियोग एवं तकनीकी का यहाँ अधिक मात्रा में प्रयोग सावजनिक क्षेत्र के निष्पादन को उन्नत करना तथा इस क्षेत्र की सुव्यवस्था करना और वित्तीय क्षेत्र का सुधार एवं आधुनिकीकरण था ताकि यह अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं को अधिक कुशलता से पूरा कर सके।

मुख्य समष्टि-आर्थिक लक्ष्य निम्नलिखित तथ्य किए गए

दूसरी लहर के आर्थिक सुधारों के मुख्य क्षेत्र हैं (1) राजकोषीय नीति (2) मौद्रिक नीति (3) कामत निर्धारण नीति (4) विदेश खाते सम्बन्धी नीति (5) औद्योगिक नीति (6) विदेशी विनिमय नीति (7) व्यापार नीति और (8) सावजनिक क्षेत्र नीति।

**राजकोषीय नीति (Fiscal Policy)**

हमारा मध्यमकालीन लक्ष्य सप्ताह सावजनिक क्षेत्र के घाटे को जो सकल देशीय उत्पाद के 12.5 प्रतिशत तक पहुँच गया है कम करके 1990 के दशक के मध्य तक सकल देशी उत्पाद के 7 प्रतिशत तक लाना है। इसी प्रकार सघीय सरकार के घाटे को जो 1990-91 में सकल देशी उत्पाद के

9 प्रतिशत तक पहुँच गया था कम करके 1991-92 में 6.5 प्रतिशत और 1992-93 में 5 प्रतिशत तक लाना है।

इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए सरकार सार्वजनिक व्यय को सख्ती से नियंत्रित करना चाहती थी और कर एवं कर भिन्न राजस्व को बढ़ाने का लक्ष्य रखती थी। सरकार यह भी चाहती थी कि केन्द्र सरकार एवं राज्यीय सरकारों दोनों पर राजकोषीय अनुशासन (Fiscal discipline) लागू करे। साहाय्य (Subsidies) में कटौती की क्रिया जो 1991-92 में आरम्भ की गयी थी और आगे बढ़ाया जायेगा और एक निरपेक्ष प्रशासित कीमतों (Administered prices) की प्रणाली जिसके लिए बाजार की गरिस्थितियों में परिवर्तन और देशीय सभरण की स्थिति को ध्यान में रखना होगा। सरकार एक अधिक कुशल व्यय प्रणाली का विकास करने का सुनिश्चित प्रयास करेगी।

इसके अतिरिक्त केन्द्र सरकार राज्यीय सरकारों को अपने सार्वजनिक उद्यमों, विशेषकर राज्यीय बिजली बोर्डों एवं सड़क परिवहन निगमों की स्थिति सुधारने के लिए प्रोत्साहन देगी। केन्द्रीय सावजनिक उद्यमों को मिलने वाले बजट समर्थन (Budgetary support) इटा लिए जाएंगे और उन्हें अपनी कुशलता एवं सामर्थ्यता को उन्नत करने के लिए मजबूत बनाया जायेगा।

**मौद्रिक नीति (Monetary Policy)**

स्फीतिकारी दबावों को कम करने और लक्षित पुनर्गठन शेष में सुधार लाने के लिए प्रतिबन्धात्मक मौद्रिक नीति चलायी जायेगी। उदाहरणार्थ 1991-92 के लिए विस्तृत मुद्रा (Broad Money) अर्थात्  $M_2$  की वृद्धि 13 प्रतिशत तक की गयी जो कि उत्पादन एवं स्फीति संबंधी लक्ष्यों से सुव्यवस्थित थी। नयी वृद्धमान नकद रिजर्व आवश्यकताओं (Incremental cash reserve requirements) के प्रभाव को ध्यान में रखते हुए रिजर्व मुद्रा में 5.5 प्रतिशत वृद्धि का लक्ष्य रखा गया। 1992-93 में विस्तृत एवं रिजर्व मुद्रा की वृद्धि दर में और मन्द गति प्राप्त की जायेगी।

**कीमत नीति (Price Policy)**

बजटीय साहाय्य (Budgetary subsidies) को कम करने और अधिक लोचशील कीमत देने को प्रोत्साहित करने की दृष्टि से सरकार ने बहुत सी वस्तुओं जिनमें महत्वपूर्ण आदान (Inputs)—पेट्रोलियम उत्पाद और उर्वरक शामिल हैं की प्रशासित कीमतों में वृद्धि की घोषणा की। इसी प्रकार रेलवे के किरायों बसों के किरायों और कृषि वस्तुओं जैसे चीनी की कीमतों में भी वृद्धि कर दी। इसके अतिरिक्त कीमत नीतियाँ सभी क्षेत्रों में अधिक लोचशीलता कायम करने के उद्देश्य से कार्य करेगी और सार्वजनिक उद्यमों को

बाजार-शक्तियों के अनुसार कीमते तय करने की अधिक स्वतंत्रता दी जायेगी।

### विदेशी खाते संबंधी नीति

सरकार के स्थायीकरण (Stabilisation) और आयात-सकुचन उपायों से यह प्रत्याशा की जा सकती है कि वे विदेशी खाते के घाटे को कम करके 1991-92 में सकल देशीय उत्पाद के 2.1 प्रतिशत पर ला देंगे। परन्तु विश्व बाजारों में आर्थिक पुनर्स्थान (Recovery) के कारण 1992-93 में निर्यात की मात्रा की दृष्टि से 1.1 प्रतिशत की वृद्धि होगी। किन्तु आयात जिनका 1991-92 में 5 प्रतिशत का सकुचन हुआ है, वे भी 1992-93 के दौरान 7 प्रतिशत की वृद्धि होगी। परिणामतः 1991-92 में चालू खाते का घाटा सकल देशीय उत्पाद के 2 प्रतिशत के आस पास हो रहेगा लगभग 1991-92 के स्तर पर ही।

### सामाजिक नीतियाँ (Social Policies)

सरकार का मत है कि जहाँ समष्टि-आर्थिक समायोजन (Macro-economic adjustment) की क्रिया तो कष्टपूर्ण ही होगी, परन्तु सरकार इस क्रिया को मानवीय रूप देना चाहती है और इस कारण निर्धनता दूर करने के उद्देश्य को यह समायोजन क्रिया का अभिन्न अंग मानती है। इस सिद्धांत को दृष्टि में रखते हुए सरकार ने प्राथमिक शिक्षा, ग्रामीण पानी के पानी की उपलब्धि, छोटे एवं सीमांत किसानों को सहायता, स्त्रियों एवं बच्चों के प्रोग्रामों, अनुसूचित एवं जनजातियों और समाज के अन्य कमजोर वर्गों के कल्याण के प्रोग्रामों के लिए अधिक व्यय का प्रावधान किया है। इसके साथ-साथ सरकार अधः सरचना और ग्राम क्षेत्रों में रोजगार जनन प्रोजेक्टों पर भी अधिक व्यय करना चाहती है।

### औद्योगिक नीति सुधार (Industrial Policy Reforms)

वह विनियामक ढांचा (Regulatory Framework) जो उद्यमकर्ता के प्रवेश और विकास के मार्ग में रुकावट था, जुलाई 24, 1991 को घोषित नीति द्वारा बुनियादी रूप में परिवर्तित किया गया। इस क्षेत्र में अन्य आर्थिक सुधारों के साथ चालू किये गये उपाय निम्नलिखित हैं—

(i) 15 उद्योगों की सूची को छोड़ अन्य सभी औद्योगिक प्रोजेक्टों के लिए औद्योगिक लाइसेंस हटा लिये गये हैं। इस सूची में ऐसे उद्योग शामिल किए गए हैं जो सुरक्षा एवं सामरिक महत्व से संबंधित हैं जो सामाजिक कारणों, खतरनाक रसायन और पर्यावरण संबंधी महत्वपूर्ण कारणों से जुड़े हैं।

(ii) एम आर टी पी कम्पनियों को अपने विनियोग निर्णयों के लिए एम आर टी पी आयोग से स्वीकृति नहीं लेनी पड़ेगी। न ही एकाधिकारी घरानों को अपनी विस्तार

योजनाओं नये उद्यम स्थापित करने विलयन एवं स्वाभिव्यक्ति (Takeover) के लिए सरकार से इजाजत लेनी होगी।

(iii) क्रमिक विनिर्माण प्रोग्राम की प्रणाली जिसमें कुछ विशेष प्रोजेक्टों में समय के साथ आयात के अंश को क्रमिक रूप में घटाना जरूरी है भी अब हटा ली गयी है।

(iv) सार्वजनिक क्षेत्र के लिए आरक्षित क्रियाओं का दायरा अब पहले से बहुत कम है और रेष आरक्षित क्षेत्रों (Reserved areas) को निजी क्षेत्र को खोलने पर अब कोई पाबंदी नहीं है।

### विदेशी विनियोग नीति (Foreign Investment Policy)

औद्योगिक नीति (1991) विदेशी विनियोग के लिए अधिक अवसर भी प्रदान करती है ताकि तकनीकी हस्तक्षेप विपणन विशेषज्ञता और आधुनिक प्रबंधनीय तकनीकों के प्रयोग का लाभ उठाया जा सके। इसका यह भी इरादा है कि विदेशी निजी पूंजी अन्तर्प्रवाहों की संरचना में अत्यन्त आवश्यक परिवर्तन किया जाए ताकि ऋण उत्पन्न करने वाले प्रवाहों की अपेक्षा हिस्सा पूंजी (Equity) की अधिक मात्रा प्राप्त की जा सके। इस संबंध में निम्नलिखित उपायों की घोषणा की गयी है—

(i) बहुत से उद्योगों में 51 प्रतिशत विदेशी हिस्सा पूंजी के स्वामित्व को सीमा तक प्रत्यक्ष विदेशी निवेश (Direct foreign investment) की स्वतः स्वीकृति दी जायेगी। इससे पूर्व सभी विदेशी विनियोग सामान्यतः 40 प्रतिशत तक सीमित था।

(ii) अन्तर्राष्ट्रीय बाजारों तक पहुंचने के लिए बहुसंख्यक विदेशी हिस्सा पूंजी को 51 प्रतिशत तक ऐसी व्यापार कम्पनियों में लगाने की इजाजत होगी जो निर्यात क्रियाओं में लगी हुई हैं।

(iii) सरकार उच्च प्राथमिकता वाले उद्योगों में तकनीकी संधियों के लिए स्वतः स्वीकृति (Automatic approval) प्रदान करेगी। यह सुविधा अन्य उद्योगों को भी प्राप्त होगी यदि ऐसी संधियों में विदेशी मुद्रा की आवश्यकता न हो।

### व्यापार नीति (Trade Policy)

हमारी अर्थव्यवस्था के अन्तर्राष्ट्रीय एकीकरण को प्रोत्साहित करने की हमारी रणनीति के अंग के रूप में यह आवश्यक है कि उद्योग को प्राप्त अत्यधिक और प्रायः अविवेकपूर्ण संरक्षण धीरे धीरे समाप्त किया जाये क्योंकि इससे एक सबल निर्यात क्षेत्र के विकास के लिए प्रोत्साहन कमजोर हुआ है। इस रणनीति का एक महत्वपूर्ण अंग परिमाणात्मक प्रतिबंध (Quantitative restrictions) की शासन प्रणाली का कीमत-आधारित प्रणाली से संक्रमण है। हमारा मध्यकालीन

उद्देश्य लाइसेंसों एवं परिमाणान्तरक प्रतिबंधों विशेषकर पूंजी वस्तुओं और कच्चे मालों पर की क्रमिक रूप में हटाना है ताकि ये मंदा खुले सामान्य लाइसेंस (Open general licence) की श्रेणी में अधिकाधिक रूप में आ सकें। यह परिवर्तन तीन से पांच वर्षों की अवधि के अंदर लाया जायेगा।

पिछले कई वर्षों से आयात एवं निर्यात की बहुत सी मंदा का मार्गीकरण (Canalisation) विशिष्ट सार्वजनिक क्षेत्र की एजेंसियों द्वारा ही किया जाता था। अब यह निर्णय किया गया है कि इस संबंध में सावजनिक क्षेत्र के एकाधिकार को तेजी से कम किया जाए।

### सार्वजनिक क्षेत्र सम्बंधी नीति (Public Sector Policy)

सरकार का मत है कि सार्वजनिक क्षेत्र ने बड़े पैमाने पर आन्तरिक अतिरिक्त (Internal surpluses) पैदा नहीं किये हैं क्योंकि इसके लिए पर्याप्त प्रतिस्पर्द्धा का अभाव रहा है। इसने उच्च लागत ढाँचे को प्रोन्नत किया है। सार्वजनिक क्षेत्र की समस्याओं को समाधान के लिए सरकार ने एक नया दृष्टिकोण अपनाया है जिसके मुख्य अंग निम्नलिखित हैं—

(i) सार्वजनिक विनियोग के वर्तमान पोर्टफोलियो के यथार्थता को कसौटी के आधार पर समीक्षा की जायेगी ताकि उन क्षेत्रों को इससे दूर रखा जाये जिनमें सामाजिक धारणाएँ महत्वपूर्ण नहीं हैं और जहाँ निजी क्षेत्र अधिक कुशल है।

(ii) ऐसे क्षेत्र में कार्य करने वाले उद्यमों जिनमें सार्वजनिक क्षेत्र की जारी रखना उचित है को अपेक्षाकृत बहुत अधिक प्रबंधकाय स्वायत्तता (Managerial autonomy) प्राप्त होगी।

(iii) सार्वजनिक उद्यमों का प्राप्त होने वाला वजतीय समर्पण क्रमिक रूप में घटाया जायेगा।

(iv) सार्वजनिक उद्यमों में बाजार-अनुशासन (Market discipline) लाने के लिए, निजी क्षेत्र से स्पर्द्धा को बढ़ावा दिया जायेगा और कुछ चुने हुए उद्यमों में हिस्सा पूजा का अविविनियोग (Disinvestment) किया जायेगा।

(v) जीर्ण रूप में बीमार सार्वजनिक उद्यमों को भार हानिया करने की इजाजत नहीं दी जाएगी।

इस नीति के पालन के लिए कई उपाय किए जाएंगे। (1) सार्वजनिक क्षेत्र के लिए आरक्षित उद्योगों की संख्या को 17 से कम करके 8 कर दिया गया है। इन क्षेत्रों में भी घनत्वपूर्ण रूप में निजी क्षेत्र के सहयोग की इजाजत दी जायेगी। विदेशी कंपनियों के साथ साझे उद्यम अब सम्भव हो सकेंगे। (2) ऐसे सावजनिक उद्यम जो जाण रूप में बीमार हैं और जिनके सक्षम बनने की कोई संभावना नहीं उन्हें पुनर्रचना/पुन स्थापना के लिए औद्योगिक एवं वित्तीय पुनर्निर्माण बोर्ड (Board of Industrial and Financial Reconstruction) को सौंप दिया जायेगा। (3) सावजनिक

क्षेत्र के उद्यमों के निष्पादन में उन्नति के लिए बोध ज्ञापन (Memorandum of Understanding) के माध्यम द्वारा लाभप्रदता और प्रत्याप दर (Rate of Return) पर मूल बल देते हुए इन्हें मजबूत किया जायेगा। (4) सरकार की 20 प्रतिशत तक हिस्सा पूजा (Equity) पारस्परिक निधियों (Mutual Funds) द्वारा चुने हुए निजी उद्यमों में विनियोजित की जायेगी।

निकासी नीतियों (Exit policies) के दुष्प्रभावों से श्रमिकों को अधिकतम समय सीमा तक सुरक्षित करने का प्रयास किया जायेगा। अतिरिक्त श्रमिकों की मात्रा को कम करने के लिए स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति योजनाएँ (Voluntary retirement schemes) आरम्भ की गयी हैं। स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति क्षतिपूर्ति के अतिरिक्त राष्ट्रीय नवीकरण निधि (National Renewal Fund) कायम की गयी है ताकि श्रमिकों के प्रशिक्षण एवं पुन रोजगार की व्यवस्था की जा सके।

### 9 नए आर्थिक सुधारों का मूल्यांकन (Assessment of New Economic Reforms)

चाहे निजीकरण और विश्वीकरण (Globalisation) की नीतियाँ श्री राजीव गांधी द्वारा 1985 में चालू की गयीं परन्तु इन नीतियों को 1991 में श्री पी वी नरसिम्हा राव की सरकार ने त्वरित कर दिया है। संयुक्त मोर्चा सरकार ने भी सुधार प्रक्रिया का लगभग क्रमिक सरकार द्वारा चलाए गए ढाँचे पर ही आगे बढ़ाया। सात वर्ष पर्याप्त रूप में इतना लम्बा समय नहीं है जिसमें इन नीतियों के प्रभाव का मूल्यांकन किया जा सके परन्तु फिर भी यह समझ लेना उचित ही होगा कि क्या उदारीकरण विश्वीकरण बाजारीकरण (Marketisation) और निजीकरण (Privatization) द्वारा विकास प्रक्रिया त्वरित हुई है और क्या अनंतगतता ये नीतियाँ हमारे सिंघासन में दिए गए और हमारे योजना प्रलेखों में बार बार दोहराए गए आर्थिक एवं सामाजिक लक्ष्यों को प्राप्त कर सकेंगी।

आर्थिक समीक्षा (1996-97) में उल्लेख किया गया "1995-96 में सकल देशीय उत्पाद में 7.1 प्रतिशत की वृद्धि दर बहुत ही सतोषजनक उपलब्धि है। विकास की यह गति 1996-97 में भी जारी रहेगी और इससे यह बात सिद्ध हो जाती है कि विकास सामर्थ्य 1991 में आरम्भ किए गए सुधारों के परिणामस्वरूप उन्नत हुई है। केन्द्रीय सांख्यिकीय संस्थान के अनुमान के अनुसार 1996-97 में आर्थिक विकास की वृद्धि दर सकल देशीय उत्पाद के लगभग 6.8 प्रतिशत के समान रहेगी। आठवीं योजना (1992-97) में इस प्रकार अंशतः वार्षिक वृद्धि दर 6.5 प्रतिशत रहने की संभावना है जोकि 5.6 प्रतिशत के लक्ष्य से 0.9 प्रतिशत अधिक है और

यह सातवीं योजना की उपलब्धि से भी 0.5 प्रतिशत अधिक होगी। इसमें सन्देह नहीं कि यदि 1991-92 के वर्ष को छोड़ दिया जाए, तो आठवीं योजना के दौरान अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर 6.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष होगी और यदि 1991-92 को

शामिल कर लिया जाए, तो यह आर्थिक सुधारों के छ वर्षों (1991-92 से 1996-97) की अवधि के लिए 5.5 प्रतिशत होगी। किन्तु यह बात बिल्कुल साफ है कि 1997-93 के बाद अर्थव्यवस्था में पुनरुत्थान हुआ है और 1994-95 से

तालिका 1 भारतीय अर्थव्यवस्था के समष्टि-आर्थिक संकेतक

गत वर्ष की तुलना में प्रतिवर्ष परिवर्तन (बिन्दु से बिन्दु)

	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	औसत वार्षिक वृद्धि दर (1991-96)
<b>घोक कीमत सूचकांक (1981-82 = 100)</b>							
सभी वस्तुएँ	12.1	13.7	10.1	8.8	10.8	7.7	10.1
प्रारम्भिक वस्तुएँ	8	17.8	7.8	6.8	12.7	7.4	10.4
(क) खाद्य वस्तुएँ	18.9	19.9	12.4	4.8	10.2	7.3	10.8
(ख) खाद्य भिन्न वस्तुएँ	19.3	18.0	0.0	8.7	20.1	7.6	10.7
विनिर्माण वस्तुएँ	8.9	10.9	11.3	7.5	10.7	8.9	9.9
<b>रहन सहन की लागत का सूचकांक</b>							
औद्योगिक श्रमिक (1981-82 = 100)	13.6	13.9	6.1	9.8	9.7	8.9	9.7
कृषि श्रमिक (1960-61 = 100)	16.6	21.9	0.6	11.6	10.6	7.3	10.3
सकल देशीय उत्पाद (1980-81 की कीमतों पर)	4.9	0.8	5.3	6.0	7.2	7.1	5.2
कृषि उत्पादन सूचकांक (1981-82) की समाप्ति के साथ तीन वर्ष (100)	3.0	2.0	4.1	3.5	4.9	0.2	2.1
खाद्यान्न उत्पादन सूचकांक (लाख टन)	3.2	4.5	6.5	2.7	3.9	1.5	1.0
<b>औद्योगिक उत्पादन</b>							
सामान्य सूचकांक	8.4	0.6	2.3	5.6	9.3	11.7	5.9
<b>विदेशी व्यापार (करोड़ डॉलर)</b>							
निर्यात	1814 (9.1)	1787 (1.6)	1854 (3.7)	2223 (20.0)	2633 (18.4)	3198 (20.7)	11.8
आयात	2407 (13.2)	1941 (19.4)	2188 (12.7)	2331 (6.5)	2865 (22.9)	3679 (27.0)	8.7
व्यापार शेष	593	154	334	107	232	488	
मुद्रा सभरण (M)	15.1	18.1	15.5	19.3	17.3	9.6	16.8
विनिर्माण दर रुपये प्रति डॉलर	17.94	24.65	28.96	31.37	31.40	33.45	13.2

नोट: ड्रैफ्ट में दिए गए आंकड़े गत वर्ष पर प्रतिशत परिवर्तन को व्यक्त करते हैं।

1 अस्थायी 2 नवम्बर 1995 तक

स्रोत: आर्थिक समीक्षा (1996-97)



1996-97 तक के तीन वर्षों के दौरान औसत वार्षिक वृद्धि-दर 7 प्रतिशत तक पहुँच गयी है। यह आर्थिक सुधारों की सकारात्मक उपलब्धि ही है। मुख्य प्रश्न यह है कि इस उच्च वृद्धि-दर को बरकरार रखा जाए और आर्थिक विकास के ढाँचे में ऐसा परिवर्तन किया जाए कि इसका गरीबी और बेरोज़गारी दूर करने पर निरिक्त प्रभाव पड़े।

सुधार उपरान्त काल के दौरान एक और उपलब्धि जिसका दावा वित्त मंत्री द्वारा किया गया व्यापार-घाटे में कमी है और दिसम्बर 30, 1994 तक विदेशी मुद्रा रिजर्व का संचयन बढ़कर 19.4 अरब डॉलर हो गया है जिसके कारण भारत की अन्तर्राष्ट्रीय बाज़ार में सख्त बहाल हो गयी है। विदेशी व्यापार के आकड़ों की बातीकी से छानबीन करने से पता चलता है कि 1991-92 के दौरान निर्यात में 1.5 प्रतिशत की नकारात्मक वृद्धि हुई, 1992-93 के दौरान इन्ने 3.7 प्रतिशत की मामूली वृद्धि हुई, 1992-93 के दौरान इन्ने 19.6 प्रतिशत की भारी वृद्धि व्यक्त हुई। 1994-95 के दौरान भी निर्यात में 18.3 प्रतिशत की उत्साहवर्धक वृद्धि हुई, भले ही यह सरकार द्वारा निश्चित 20 प्रतिशत के लक्ष्य से थोड़ी कम थी। किन्तु 1991-92 के दौरान व्यापार संतुलन में 154.5 करोड़ डॉलर की कमी आयात-संकुचन (import compression) का परिणाम थी। 1992-93 के दौरान व्यापार शेष में 334.5 करोड़ डॉलर का चढ़ता हुआ घाटा आयात में तीव्र वृद्धि का नतीजा था। किन्तु 1993-94 के दौरान आयात की मन्द वृद्धि और निर्यात में 19.6 प्रतिशत की तीव्र वृद्धि के कारण व्यापार-घाटा कम होकर केवल 103.9 करोड़ डॉलर हो गया। 1994-95 में स्थिति फिर बिगड़ गयी। उदारीकरण की नीतियों-विशेषकर आयात शुल्कों में कमी के कारण आयात में 1994-95 के दौरान 21.7 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इसके विरुद्ध, निर्यात में 18.4 प्रतिशत की वृद्धि हुई और इस प्रकार 1993-94 की तुलना में 1994-95 के दौरान व्यापार घाटा लगभग दुगुना होकर 201.8 करोड़ डॉलर हो गया। इसके अतिरिक्त, यह भी ध्यान रखना होगा कि आयात में वृद्धि गैर पैटेलियम आयात के 1993-94 में 1745.6 करोड़ डॉलर से बढ़कर 2,253.8 करोड़ डॉलर हो जाने के कारण हुई। अतः इनकी वृद्धि दर 29.1 प्रतिशत थी। इसके विरुद्ध पैटेलियम वेल और स्नेहको का आयात 1994-95 में केवल 571.3 करोड़ डॉलर था जब कि यह 1993-94 में 575.6 करोड़ डॉलर था-अर्थात् इसमें 0.7 प्रतिशत की कमी हुई। ज़ाहिर है कि आयात-उदारीकरण के कारण व्यापार-घाटे में वृद्धि हुई है बावजूद इसके कि निर्यात प्रोत्साहन के उपायों के परिणामस्वरूप निर्यात में उच्च वृद्धि दर की प्रवृत्ति व्यक्त हुई।

दूसरे सुधार-पूर्व काल में व्यापार घाटे के एक भाग का निपटारा अदृश्य खाते पर सकारात्मक अधिशेष द्वारा किया

जाता था। सातवीं योजना (1985-90) के दौरान व्यापार का कुल घाटा 54204 करोड़ रुपये था, परन्तु अदृश्य खाते में 13157 करोड़ रुपये के अधिशेष ने चालू खाते पर भुगतान शेष को घटाकर 41047 करोड़ रुपये कर दिया। दूसरे शब्दों में अदृश्य मदों से शुद्ध प्राप्तिवो द्वारा व्यापार घाटा 24.3 प्रतिशत की सीमा तक निष्प्राय कर दिया गया। परिस्थिति 1990-91 में पलट गयी और अदृश्य मदों में अतिरिक्त की अपेक्षा घाटा उत्पन्न हो गया। इस स्थिति को 1991-92 के दौरान 9419 करोड़ रुपये के एक-पक्षीय हस्तक्षेप (Unilateral transfers) को भारी मात्रा द्वारा सुधारा गया और इस प्रकार अदृश्य खाते में 4258 करोड़ रुपये का अतिरिक्त उत्पन्न हो गया और इसके परिणामस्वरूप व्यापार-घाटे के 65.6 प्रतिशत की निष्प्राय कर दिया गया। इस प्रकार भारत अपने 9938 करोड़ रुपये के ऋण भुगतान दायित्व को पूरा कर सका। परन्तु 1992-93 के दौरान स्थिति फिर बिगड़ गयी और अदृश्य खाते पर अतिरिक्त घट कर केवल 1337 करोड़ रुपये रह गया जोकि व्यापार घाटे के मात्र 9.5 प्रतिशत के समान था। अतः विदेशी मुद्रा रिजर्व में मात्र वृद्धि चालू खाते पर अनुकूल अधिशेष का परिणाम नहीं बल्कि विदेशी सहायता के रूप में विवर बैंक अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष आदि या वाणिज्यिक उधार या अनिवार्यी जमा आदि के रूप में एकपक्षी प्रवाहों का परिणाम है। इन अन्तःप्रवाहों ने एक आलम्बन कायम कर दिया है और यह कहा जा रहा है कि 1994 में विदेशी मुद्रा रिजर्व 9 महीने के आयात के लिए पर्याप्त है जबकि ये 1991 के दौरान केवल तीन सप्ताह के लिए काफी थे। इससे अर्थव्यवस्था की वास्तविक शक्ति का संकेत नहीं मिलता बल्कि यह हमारे विदेशी मुद्रा स्थिति में गिरावट का ही चिन्ह है।

तालिका 2 औद्योगिक उत्पादन की वृद्धि  
(सुधार-पूर्व काल की तुलना सुधार-उपरान्त काल से)

	प्रतिशत प्रतिवर्ष (चक्रवृद्धि)			
	सामान्य चिनिर्माण धनन बिजली			
	(100.0)	(77.11)	(11.64)	(11.43)
(1980-81 से 1990-91)	7.8	7.6	8.3	9.0
(1980-81 से 1985-86)	7.3	6.5	10.7	8.8
(1985-86 से 1990-91)	8.4	8.7	5.7	4.2
सुधार उपरान्त	2.0	1.2	1.1	7.0
(1990-91 से 1993-94)				
सुधार पूर्व	8.5	8.7	5.9	9.5
(1983-84 से 1990-91)				

नये आर्थिक सुधारों की एक और उपलब्धि का दावा इनके कीमतों की स्फीतिकारी वृद्धि पर सद्प्रभाव के रूप में किया जाता है परन्तु तथ्यों से इस बात की पुष्टि नहीं होती। जहां पर यह सही है कि 1992-93 के दौरान थोक कीमत सूचकांक में केवल 7 प्रतिशत की वृद्धि हुई जबकि इसके विरुद्ध 1991-92 में 13.6 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी परन्तु 1993-94 में स्थिति बिगड़ गयी और कीमत सूचकांक में 10.8 प्रतिशत की वृद्धि हुई। 1994-95 के दौरान थोक कीमत सूचकांक में फिर 10.8 प्रतिशत की वृद्धि हुई। जैसा कि गत वर्ष के अनुभव से पता चलता है इन अस्थायी अनुमानों का परिशोधन ऊपर की ओर ही किया जाता है। अतः यह सभावना सही जान पड़ती है कि 1994-95 के अन्तिम अनुमान के रूप में थोक कीमत सूचकांक के आधार पर स्फीति दर 10.8 प्रतिशत हुई परन्तु 1995-96 में वह थोड़ी कम होकर 7.7 प्रतिशत हो गयी। 1995-96 और 1996-97 के दौरान थोक कीमत सूचकांक की औसत वृद्धि दर 10.1 प्रतिशत थी जो कि असंतोषजनक है। यह बात बड़ी असंतोषजनक है कि खाद्य पदार्थों की कीमतों के सूचकांक में औसत 10.8 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इसके समाज के कमजोर वर्गों के कल्याण पर दुष्प्रभाव पड़ने निश्चित ही हैं।

इन सब तथ्यों के आधार पर यह निष्कर्ष प्राप्त होता है कि आर्थिक सुधारों पर पुनर्विचार करने की जरूरत है ताकि इन्हें राष्ट्रीय हितों की ओर मोड़ा जा सके।

## विदेशी सहयोग

### (Foreign Collaborations)

1991 के औद्योगिक नीति वक्तव्य में यह स्पष्ट रूप में कहा गया 'उच्च प्राथमिकता वाले क्षेत्र में विदेशी विनियोग और उन्नत तकनीकाजी की आवश्यकता है और ऐसे उद्योगों में प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग के सम्बन्ध में यह निर्णय किया गया है कि 51 प्रतिशत तक विदेशी हिस्सा पूंजी की स्वीकृत दे दी जाए। परन्तु 1991-92 से दिसम्बर 1993 के दौरान स्वीकृति प्राप्त विदेशी सहयोगों के उद्योगानुसार वर्गीकरण से पता चलता है कि उच्च प्राथमिकता वाले क्षेत्रों अर्थात् धातुकर्म पावर तेल परिशोधन बिजली के सामान परिवहन और रसायन में लगभग 61 प्रतिशत विदेशी सहयोग की स्वीकृति दी गयी और गैर प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों अर्थात् खाद्य परिष्कारण (Food processing) सेवा क्षेत्र, होटल और पर्यटन आदि को विदेशी सहयोग का लगभग 39 प्रतिशत प्राप्त हुआ। इससे साफ ज़ाहिर है कि गैर प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों में विदेशी विनियोग का एक महत्वपूर्ण अनुपात लगभग 40 प्रतिशत प्रवाहित हुआ। अतः आवश्यकता इस बात की है कि विदेशी सहयोग स्वीकृतियों का पुनः निरीक्षण किया

जाए क्योंकि गैर प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में प्रत्याप दर बहुत ऊंची है और इसके परिणामस्वरूप विदेशी मुद्रा उत्प्रवाहों (foreign exchange outflows) के रूप में कहीं अधिक भार उत्पन्न हो जाएगा। अतः इस कारण नेहरू-महलनोबिस के सिद्धान्त पर ही वापिस आना सही जान पड़ता है और इस प्रकार विदेशी विनियोग की अधिक चयनात्मक रूप में इजाजत देनी होगी। सरकार इस सम्बन्ध में खुले द्वार की नीति (Open door policy) अपनाए हुए है जिस पर पुनः विचार करना चाहिए।

आर्थिक समीक्षा (1993-94) में यह दावा किया गया कि विदेशी विनियोगों दोनो क्षेत्रों में संकेन्द्रित हैं। पावर जनन और तेल निकास परिशोधन एवं तेल उत्पाद। जैसा कि श्री अरुण गोखले ने संकेत किया है "यहां यह समस्या दोहरा है। प्रथम पावर जनन के सम्बन्ध में जहां इसके बारे में सूचना सार्वजनिक प्राधिकार में है यह पता चलता है कि विनियोग के प्रस्ताव में (1) विदेशी विनियोग पर 16 प्रतिशत की प्रत्याप दर की गारंटी है और यह कर मुक्त है (2) प्रायोजक की पूंजी लागत 44 करोड़ रुपये प्रति मेगावाट पावर क्षमता के लिए है जबकि भारत हैवी इलेक्ट्रिकल्स लि इसके लिए 2 करोड़ रुपये प्रति मेगावाट पर क्षमता कायम करने के लिए तैयार है। इससे यह आलोचना की भारी बल मिलता है। चूंकि समस्त प्लान का आयात किया जा रहा है विदेशी विनियोग पर वास्तविक प्रत्याप गारंटीकृत 16 प्रत्याप दर से कई गुना अधिक है। दूसरे तेल बेधन (Oil drilling) उपलब्धि और ससाधन (Processing) पर विनियोग केवल प्रमाणित तेल क्षेत्रों में किया जाएगा जो भूतकाल में तेल और प्राकृतिक गैस आयोग द्वारा स्थापित किए जा चुके हैं। इनकी खोज की लागत तेल और प्राकृतिक गैस आयोग द्वारा वहन की गयी है। प्रमाणित रिजर्व विदेशी विनियोगों को सौंपे जाएंगे जो रूक्ष तेल (या तेल उत्पादों) को आयातित कीमतों पर बेचेगे जबकि तेल और प्राकृतिक गैस आयोग की लागत चालू आयात कीमतों के लगभग आधे के बराबर है। ज़ाहिर है कि लाभ की मात्रा कहीं ज्यादा होगी और यह बात वास्तव में देख सकते हैं कि किस प्रकार बहुराष्ट्रीय महानिगम जैसे एक्सॉन (EXXON) विश्व में भारी लाभ कमा रहे हैं और इस प्रकार वे सारे विश्व की सबसे अधिक लाभ कमाने वाली कम्पनियां हैं।

अतः हमें प्राथमिकता क्षेत्र में बहुराष्ट्रीय निगमों से विदेशी विनियोग प्राप्त करने का काल्पनिक तुष्टि तो मिल सकती है परन्तु इसमें कई प्रकार के खतरे हैं (1) हम चुपचाप अत्यन्त ऊंची कीमत पर संधि कर सकते हैं (2) मानकीकरण (Standardisation) के पूर्ण अभाव के कारण बाद में विक्रय सम्बन्धी अनेक समस्याएं उत्पन्न हो सकती हैं

और इस प्रकार हमें फालतू पूजों की भारी माततालिक रखनी होगी जिस पर दुर्लभ विदेशी मुद्रा का प्रयोग होगा (3) देश में पूर्ण स्थापित सामर्थ्य का अल्प प्रयोग होगा।

इन कारणों को ध्यान में रखते हुए यह बात सम्यक् नहीं आती कि भारत सरकार विदेशी विनियोग को 100 प्रतिशत हिस्सा पूजा के आधार पर और 16 प्रतिशत गारंटीकृत लाभ के आधार पर क्यों आमंत्रित कर रही है। ऐसी नीति के नतीजे कौन ठीक और गलत हैं? इलेक्ट्रिकल्स लि. तो आदेश न मिलने के कारण बन्द ही हो जाएगी। इस सम्बन्ध में विनय मल्ल राम ने ठीक ही लिखा है "घासतब में प्रत्यापन दर के संरक्षण से अकुरालता को हा प्रोत्साहन मिलता है दरअसल संरक्षण के कारण सच्ची प्रतियोगिता करने की शक्ति कमजोर पड़ जाती है।" ब्रिटिश काल के दौरान जब रेल निर्माण किया गया तब भारत में आम तौर पर इस नीति के विरुद्ध भी क्योंकि इसके कारण अकुरालता और व्यवस्था को प्रोत्साहन मिला। यदि यह नीति ब्रिटिश काल में गलत थी तो अब इसे कैसे न्यायोचित ठहराया जा सकता है विशेषकर वतमान सदर्भ में जब उदारवादीकरण का मूलधार प्रतियोगिता को समझा जाता है। इस सदर्भ में हमें शक्तिशाली बहुराष्ट्रीय फर्मों के विरुद्ध स्वदेशी पर बल देना चाहिए। प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग को देशीय योग्यताओं (Domestic capabilities) का प्रयोग करते हुए आमंत्रित करना एक बात है परन्तु विदेशी विनियोग को अत्यन्त ऊँचा कीमत पर देशी योग्यताओं की कीमत पर आमंत्रित करना दूसरी बात है। यह विशेषकर ऐसा परिस्थिति में जबकि विकसित देशों में प्रतिसार (Recession) वर्तमान है परन्तु इनमें कार्य कर रहे पावर सप्लाय निर्माता और उनके विश्व बैंक जैसे समर्थक हम पर दबाव डालते हैं कि हम उनका शर्तों को फौरन मान लें। एक ओर तो विदेशी मुद्रा के रूप में इनकी लागत अधिक होगी और भारत की गरीब जनता पर इसका बोझ पड़ेगा परन्तु दूसरी ओर ये हमारी देशीय शक्तियों को समाप्त कर देंगे।

वाचजुद इसके कि औद्योगिक नीति (1991) ने स्पष्ट रूप से प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग और तकनीकी सेवाओं के लिए प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र को निधारित कर दिया था सरकारी विदेशी विनियोग लायियों और बहुराष्ट्रीय निगमों के दबाव के आधीन खुले द्वार की नति अपना रही है। परिणामतः हमने सर्वोत्कृष्ट वर्गों द्वारा उपयोग में लाए जाने वाला उपभोग वस्तुओं के लिए बहुराष्ट्रीय निगमों के द्वार खोल दिए हैं। पहले रेस्त्रांकोला को प्लांट दी गयी और इसके बाद वेब्रो उत्पादन को लागू की। हाल ही में फर्ले और अमेरिका बहुराष्ट्रीय निगम कोला बाला में गठबन्धन हुआ। रमेश चोहान के पास कोला कोला को फर्ले को बेच देने के सिवाय और कोई विकल्प ही नहीं था। हान्स ने रत्नसो को अपने

स्वामित्वाधीन कर लिया। अतः उपभोग वस्तुओं में भारतीय फर्मों को हड़प करने की प्रक्रिया पूरे जोरों से जारी है। हाल ही में शराब के उत्पादन में कार्य कर रही बहुत सी फर्मों को देश में आने की स्वाकृति दी गयी है।

विश्व व्यापी विनियोगता ऐसे क्षेत्रों में प्रवेश करने के बहुत इच्छुक हैं जिनमें शीघ्रप्रतिरूप प्रत्यापन और अल्प परिपक्व अवधि के साथ अधिक लाभ प्राप्त होता हो। इसी कारण इन क्षेत्रों की ओर सभी बहुराष्ट्रीय निगम दौड़ रहे हैं क्योंकि कुल विनियोग को 1-2 वर्ष के भीतर लौटाया जा सकता है। यदि यहाँ प्रवृत्ति कायम रहे तो बहुत शीघ्र ही निरमा और टाटा के हम्मर पर भी हमला होगा और बहुराष्ट्रीय निगम उन्हें भी अपने वश में कर लेंगे। गोदेरेज को तो पहले ही प्राक्टर एण्ड गैम्बल द्वारा जोर का झटका दिया जा चुका है।

दूसरे विदेशी प्रत्यक्ष विनियोग उच्च मूल्य और समझ वगैरहों को आवश्यकताओं की पूर्ति करता है और इस प्रकार वह भारतीय अर्थव्यवस्था के 18 करोड़ उपभोक्ताओं तक केन्द्रित है। इस प्रकार एक नया उपभोग संस्कृति कायम हो रही है जिसमें कोला, जैम आइसक्रीम परिसाधित खाद्य पदार्थ और चिरस्थायी उपभोग वस्तुओं को प्राप्त करने पर बल दिया जा रहा है। परिणामतः मजदूरी वस्तु क्षेत्र की नितान्त उपेक्षा की जा रही है। 1980-81 से 1992-93 के दौरान चिरस्थायी उपभोग वस्तुओं के उत्पादन की वार्षिक औसत वृद्धि दर 10 प्रतिशत थी जबकि मजदूरी वस्तुओं की 4.5 प्रतिशत के निम्न स्तर पर थी। दूसरे शब्दों में उत्पादन का लाभ सामान्य जनता को पहुँचने का अपेक्षा उच्च वर्गों की तुष्टि के लिए हो रहा है। इस प्रकार बहुराष्ट्रीय निगमों द्वारा आलू के चिप्स, वेफर, बेकरी उत्पाद, खाद्य परिसाधन आदि के उत्पादन में प्रवेश करने से लघु स्तर उद्योगों में काम करने वाले प्रभिकों का विस्थापन हो रहा है क्योंकि ये इकाइयाँ बहुराष्ट्रीय निगमों से प्रतियोगिता करने की सामर्थ्य नहीं रखती और परिणामस्वरूप उन्हें तो बन्द होने का निराशाजनक भविष्य साफ दिखाने देते लगते हैं। अतः उत्पाद एवं रोजगार देने के दावे को दुष्टि में रखते हुए यह कहना सहा होगा कि नरम क्षेत्रों में बहुराष्ट्रीय निगमों के प्रवेश के भयानक गृहवर्ध हैं।

तीसरे विदेशी विनियोग का 43 प्रतिशत पोर्टफोलियो विनियोग (Portfolio investment) अर्थात् वित्तीय विनियोग के रूप में है जिसके परिणामस्वरूप हिस्सों में स्ट्रेटजी को ही बल मिलता है। हिस्सा बाजार के व्यापार में विदेशी कम्पनियों को इजाजत देने का बुद्धिमत्ता पर प्रश्न चिन्ह ही लगा हुआ है। इसके कारण हिस्सा बाजार में कॉर्पोरेट तेजी उत्पन्न हुई और 18 जून 1994 को बॉम्बे स्टॉक एक्सचेंज

का सुग्राही सूचकांक (Sensitive Index) 4 202 के उच्च स्तर पर पहुंच गया। इससे पहले जब हिस्सा बाजार में तेजी के बाद विस्फोट हुआ तो बाजार धड़ाम से गिरा और लाखों छोटे हिस्सेदारों को जिन्होंने हिस्सा बाजार में तुरन्त लाभ के लिए प्रवेश किया था भारी नुकसान हुआ परन्तु बड़े बड़े सटोरियों ने बाजार का प्रयोग अपने लाभ के लिए कर भारी राशि का हथिया ली। प्रतिभूति तेजी का परिणाम घोटाले के रूप में हुआ जिससे राष्ट्र को 5000 करोड़ रुपये की हानि हुई। आलोचकों का कहना है कि चाहे हम हिस्सा बाजार को मजबूती पर बेहद खुशी महसूस करते हैं परन्तु हम इस तथ्य के प्रति अनभिज्ञ हो जाते हैं कि हम कहीं ज्वालामुखी के कगार पर तो नहीं बैठे हुए हैं।

चौथे भारत में किया गया पोर्टफोलियो विनियोग धुन्ध मुद्रा (Hot money) है और यदि बाजार सकेतक प्रतिकूल प्रवृत्तियों का सकेत दे, तो यह एक दम पलायन कर सकती है। अतः पोर्टफोलियो विनियोग को हमारे विकास में स्थायीकारक समझ लेना एक भूल होगा। मैक्सिको का एकाएक पतन भुगतान शेष के संकट के कारण हुआ। इसके साथ साथ शुद्ध मुद्रा का तेजी से पलायन हुआ। यह सोचना ठीक नहीं कि भारत मैक्सिको की भाँति संकट ग्रस्त नहीं हो सकता। मैक्सिको के अनुभव से शिक्षा प्राप्त करने की जरूरत है।

पाचवें विदेशी प्रत्यक्ष विनियोग का विरोधकर वित्तीय क्षेत्र में अत्यधिक अन्तर्प्रवाह होने से विदेशी मुद्रा रिजर्व में भारी वृद्धि होती है जिसके परिणामस्वरूप देशीय मुद्रा सभरण का विस्तार होता है। इसके नतीजे के तौर पर कीमतों की स्फाटिकारी प्रवृत्ति को बढ़ावा मिलता है। इसके अतिरिक्त देश में एक बड़े घर बैंकिंग वित्तीय एवं मध्यवर्ती क्षेत्र का विकास हुआ है जिसमें विदेशी वित्तीय कम्पनियाँ और पारस्परिक निधियाँ (Mutual funds) शामिल हैं। यदि यह क्षेत्र बहुत तेजी से विकसित होता है जैसा कि भारत में हो रहा है तो इसके परिणामस्वरूप रिजर्व बैंक आफ इंडिया द्वारा मौद्रिक प्रबन्ध के किसी भी प्रयास को निष्प्रभावी बनाया जा सकता है।

छठे बहुराष्ट्रीय निगम भारत में प्रवेश करने के पश्चात् भारतीय कम्पनियों में अपनी हिस्सा पूंजी तेजी से बढ़ा लेते हैं और इस प्रकार भारतीय कम्पनियों को हटप कर लेते हैं। इस प्रकार बहुत सी भारतीय कम्पनियों का स्वामित्वहरण किया जा रहा है। परिणामतः जवाहरलाल नेहरू द्वारा निगम क्षेत्र के भारतीयकरण (Indianisation) की प्रक्रिया पूरी तरह उलट दी गयी है। इससे भारतीय निजी क्षेत्र को भारी धक्का लगा है। यहाँ कारण है कि बायबे क्लब एवं दिल्ली क्लब के

प्रमुख उद्योगपतियों और अखिल भारतीय विनिर्माता संघटन ने भारत सरकार की विदेशी पूंजी को आकर्षित करने वाली विभेदकारी नीति के खिलाफ आवाज उठायी है। भारतीय उद्योगपति एक हमवार खेल के मैदान की मांग कर रहे हैं।

श्री एम. ए. ऊमन ने बड़े साफ शब्दों में निष्कर्ष रूप में उल्लेख किया है "विदेशी प्रत्यक्ष विनियोग और पोर्टफोलियो अन्तर्प्रवाह की तीव्र वृद्धि से बहुराष्ट्रीय निगमों और विदेशी संस्थानात्मक विनियोक्तों (Foreign Institutional Investors) के लिए निकट भविष्य में एक बड़ा खजाना खुल गया है परन्तु वे भारत में सहायता नहीं देंगे। तकनालाजी स्वतन्त्रता की आशा अब तेजी से क्षितिज की भाँति पीछे हटती चली जा रही है। आइसक्रीम या आलू के वेफर या पेचकस तकनालाजी (Screwdriver technology) द्वारा जेनकार या आई वी एम के वैयक्तिक कम्प्यूटर जोड़ लेने से देश की तकनालाजीय योग्यता के निर्माण में कोई योगदान नहीं होता। कोई भी देश अपनी जनता के कल्याण को अस्थिर और चंचल विदेशी पूंजी के सहारे नहीं छोड़ सकता।

यह बात हमारी समझ से बाहर है कि किस प्रकार भारत सरकार ने विदेशी प्रत्यक्ष विनियोग को आकर्षित करने के जोश में सयुक्त राज्य अमेरिका की कोची परियोजना को केरल में अमेरिका से लाए गए कूड़े से बिजली पैदा करने की स्वीकृति दे दी। 25 करोड़ डॉलर की परियोजना जिससे गैजल प्राजेक्ट (Gazel Project) कह कर सम्बोधित किया जाता है में 75 लाख टन कूड़ा (Garbage) अमेरिका से आयात किया जाएगा। इस संदर्भ में दो प्रश्न बहुत महत्वपूर्ण हैं क्या भारत में कूड़े कचरे की कमी है कि इसका आयात एक कच्चे माल के रूप में बिजली को उत्पादन के लिए करना होगा? दूसरे, क्या भारत अमेरिकी कूड़े कचरे के लिए एक बड़े कूड़ेदान का कायपाग अदा करेगा? क्या अमेरिका भारत के लिए पर्यावरण और स्वास्थ्य की समस्याएँ पदा नहीं कर रहा है जब कि विश्व व्यापार सभ (World Trade Organisation) में बैठकर भारत को पर्यावरण के मानदण्ड रखने के लिए बाध्य करना चाहता है। श्री के.एस. रामचन्द्रन ने सही और पुरजोर ढंग से कहा है "जबकि विदेशी विनियोग और उन्नत तकनालाजी की निश्चित रूप में जगत है हम इससे अपनी शक्तों पर स्वाकार करना चाहिए ताकि भारतीय अर्थव्यवस्था को अल्पकाल और दार्ढ्यकाल दोनों में लाभ हो।

इस सारी चर्चा का सार यह है कि विदेशी क्षेत्र में उदारीकरण की आन्तरिक क्षेत्र में उदारीकरण से पहले चालू कर दिया गया है। बहुत से नव औद्योगिक देशों में यह क्रम नहीं रखा गया। बहुत से ऐसे देश जैसे जापान और दक्षिण

कोरिया ने सरक्षण के आधीन प्रगति की। उन्होंने राजकोय हस्तक्षेप को नीतियों से अपनी अर्थव्यवस्थाओं को आन्तरिक दृष्टि से मजबूत बनाया। फर्मों को देश के भीतर बढने दिया और जब वे प्रौढ़ हो गयीं तो उन्होंने अपनी अर्थव्यवस्थाओं को विदेशी प्रतिस्पर्धा के लिए खोल दिया। भारत में बहुत से अर्थशास्त्रियों का विश्वास है कि हमारा क्रम गलत है। बाहरी उदारीकरण (External Liberalisation) जिसे आन्तरिक उदारीकरण (Internal Liberalisation) के बाद आना चाहिए था, वह उसके साथ साथ चल रहा है और कई दृष्टियों से उससे आगे चल रहा है। इसी कारण भारत के बहुत से उद्योगपति जो निजी क्षेत्र से सम्बन्धित हैं वे इसका विरोध करने के लिए बाम्ने बलब या दिल्ली बलब कायम की है।

उद्योग पर लोकसभा की स्थायी समिति ने यह चेतावनी दी है कि यदि बहुराष्ट्रीय निगमों के अत्याधुनिक प्रवेश को रोक नहीं जाता, तो वे बहुराष्ट्रीय निगम भारत के उच्च व्यापारिक घरानों की विस्थापित कर अर्थव्यवस्था की बागडोर अपने हाथ में ले लें। स्थायी समिति ने उल्लेख किया है "बालू आर्थिक सुधारों का शुद्ध प्रभाव यह हो सकता है कि भारतीय उद्योग का नियन्त्रण जो इस समय पारम्परिक अल्पाधिकारी ढांचे (Oligopolistic structure) के अधीन कुछ भारतीय व्यापारिक घरानों तक सीमित है परिवर्तित होकर राष्ट्रीय निगमों, (Transnational corporations) की कमान के आधीन आ सकता है। समिति ने आगे चलकर कहा है "बाहेर प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग का आकार सीमित है किन्तु विदेशी निगमों की विनियोजितताओं द्वारा हिस्सा बाजार में विनियोग के बारे में रणनीति में बदलाव के चिन्म दिखाई पड़ते हैं जिनके परिणामस्वरूप नियंत्रण और बाजारों पर प्रभुत्व कायम करने के रूप में महत्वपूर्ण गुणार्थ हैं। विदेशी विनियोजितता विदेशी नियोजित रूप से कम्पनियों पर दबाव डालते रहे हैं कि वे अपने हिस्से का "प्राथमिकतापूर्ण आवंटन" वार्षिक साधारण सभा द्वारा पारित प्रस्ताव के आधार पर करें, इसकी बजाए कि वे जनक फर्म (Parent firm) की अतिरिक्त हिस्से धर्तमान हिस्सेदारों से खरीदने के लिए कहें।" रिपोर्ट में कई उदाहरण दिए गए हैं जिनमें यह उल्लेख किया गया है कि बहुराष्ट्रीय निगम किस प्रकार नामधन कीमतों पर फर्मों के हिस्से हथियान में सफल हुए हैं। उदाहरणार्थ भारतीय सहायक कम्पनियों जैसे प्राक्टर एण्ड गैम्बल, कालगेट, पामोलिव और प्रोड्स इण्डिया लिमिटेड अपनी हिस्सा पूंजी की 40 से 51 प्रतिशत करने के लिए 10 रुपये की हिस्सा की 50 रुपये के तुल्य प्रीमियम पर खरीद सकी हैं जबकि इनकी उस समय प्रचलित बाजार कीमत 600 रुपये प्रति हिस्से से अधिक थी। ग्लैक्सो लिमिटेड ने 110 रुपये की कीमत पर हिस्सा पूंजी प्राप्त की जब कि इसकी प्रचलित बाजार कीमत

1000 रुपये प्रति हिस्से से अधिक थी।

विदेशी इजीनियरिंग फर्म के सदर्भ में बड़ा दर (Dis count Rate) 80 प्रतिशत तक रही है। यूनाइटेड डिस्टिलरीज ने केवल 6 करोड़ रूपया लगाकर 70 प्रतिशत बड़ा प्राप्त किया जबकि फिलिप्स ने 80 प्रतिशत बड़ा हासिल किया।

अतः भारतीय फर्मों के अपारतीयकरण की प्रक्रिया जारी है और जिस प्रकार भारत सरकार बड़े सहज रूप में विदेशी कम्पनियों को भारतीय कम्पनियों की परिस्थित पर नियंत्रण की इजाजत दे रही है उसके परिणामस्वरूप भारत में शीघ्र ही बहुराष्ट्रीय कम्पनियों का प्रभुत्व कायम हो जाएगा। इसे भारत में नव साम्राज्यवाद के अष्टभुज के विकास की सहायता जा सकती है।

## निजीकरण की दिशा और प्रगति

### (Direction and Progress of Privatization)

सार्वजनिक क्षेत्र से मोह भग हो जाने के कारण विश्व में एक प्रबल एहसास पैदा हुआ कि अकुशल सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयां दो साल दो साल घाटे दिखा रही हैं बन्द कर देनी चाहिए और ऐसी इकाइयों को राजकोष से अर्थसाहाय्य देकर जीवित नहीं रखना चाहिए। सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों की अकुशलता के मुख्य कारण अधिकारिता नवाड (Bureaucratization) और राजनैतिक हस्तक्षेप हैं। एक दूसरे कारण जिसने अकुशलता को बढ़ावा दिया है वह यह है कि सार्वजनिक क्षेत्र में काम करने की प्रवृत्ति बहुत ही नीचे स्तर पर पहुँच गयी है और कर्मचारी उपलब्ध सेवा सुझा का अनुचित लाभ उठाते हैं।

इस स्थिति को उन्नत करने के लिए सरकार ने बोध ज्ञापन (Memorandum of Understanding) की धारणा के आधार पर बहुत सी सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों से संधियाँ कीं। ये बोध ज्ञापन 1992-93 में 98 इकाइयों से किए गए और 1993-94 में इनका विस्तार 104 इकाइयों पर किया गया। बोध ज्ञापन का मूल उद्देश्य "नियंत्रण की मात्रा" को कम करना और "दायित्व की गुणनता" को बढ़ाना है। 1992-93 के दौरान किए गए 97 बोध ज्ञापनों की समीक्षा से पता चला कि उनमें से 37 को "अति उत्तम" की श्रेणी में रखा गया और 35 को "बहुत अच्छे" समझा गया। अतः 72 सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों के निष्पादन स्तर में महत्वपूर्ण उन्नति हुई। बोध ज्ञापनों के बारे में मूल आलोचना यह है कि सरकार इन इकाइयों के मुख्य प्रबन्धकों को स्वायत्तता देने के बारे में ईमानदारी नहीं दिखा रही है चूँकि वे सरकारी अफसरों के माध्यम से कार्य कर रही राजनीतिज्ञों की कालोनीया बन गए हैं। राजनीतिज्ञों और सरकारी अफसरों के भी इस गडबन्ध को तोड़ने के लिए इनके प्रबन्ध के लिए व्यावसायिक प्रबन्धक



उद्यमों को जो घाटे पर चल रहे थे उपचारात्मक कार्यवाही करती थी वह अत्यधिक कर्मचारियों के रूप में कई वर्षों के दौरान इन पर इकट्ठी हुई चरबी को कम करना था। इस उद्देश्य को ध्यान में रखते हुए सरकार ने राष्ट्रीय नवीकरण कोष (National Renewal Fund) कायम किया ताकि श्रमिकों को स्वेच्छापूर्वक सेनानिवृत्ति (Voluntary retirement) का अवसर प्राप्त हो सके। दूसरे, उभरते हुए उच्च तकनीकी क्षेत्रों में श्रमिकों के प्रशिक्षण और पुनः प्रशिक्षण का प्रबन्ध भी करना था ताकि वे किसी वैकल्पिक उत्पादक व्यवसाय में रोजगार प्राप्त कर सकें। परन्तु राष्ट्रीय नवीकरण कोष की समीक्षा से पता चलता है कि इसके सम्बन्ध में सरकार की नीति विवेकशून्य ही रही है और इस कारण इसके कार्यक्षेत्र को स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति योजना तक ही सीमित कर दिया गया और अन्य उद्देश्यों को पूर्णतया उपेक्षा की गयी चाहे वे एक निर्विघ्न सक्रमण के लिए समाप्त महत्त्व रखते थे।

स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति योजना (Voluntary Retirement Scheme) के रूप में इस योजना को सामान्यकृत बना दिया गया और सार्वजनिक क्षेत्र के किसी भी उद्यम में एक क्रमबद्ध अध्ययन द्वारा उन क्षेत्रों का निर्धारण नहीं किया गया जिनमें श्रमिक फालतू थे और न ही यह अनुमान लगाया गया कि कितने श्रमिक अतिरिक्त भ्रूने जा सकते हैं। अतः इसकी बजाए कि सरकार सार्वजनिक उद्यमों में बेकार श्रमिकों से छुटकारा पाने की अपेक्षा योग्य एवं प्रतिभावान श्रमिकों एवं अधिकारियों में स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति योजना का लाभ उठाया। श्री के अशोक राव जो अधिकारी सभ्यता के राष्ट्रीय महासच के प्रधान हैं ने ठीक ही कहा कि सरकार की नीति की विवेकशून्यता इस बात से स्पष्ट हो जाती है कि इसने सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के योग्य कर्मचारियों को स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति योजना के रूप में दहेज देना आरम्भ कर दिया ताकि वे निजी क्षेत्र में प्रवेश कर सकें। उदाहरणार्थ आई डी पी एल के 1100 कर्मचारी इस योजना का लाभ उठाकर इसे छोड़ गए और उनमें अधिकांश प्रबन्ध वर्ग से थे। इसी प्रकार भारतीय पर्यटन विकास निगम से सभी योग्य एवं कुशल रतौश एव प्रबन्धक विकास निगम से सभी योग्य एवं प्रबन्धक तान मास की छोटी सी अवधि में ही स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति योजना का लाभ उठाकर चले गए और निगम को चलाने के लिए केवल बड़े छोड़ गए। यही कहानी राज्य व्यापार निगम में दोहराई गयी जिसने अपने समस्त स्टाफ की इस योजना का लाभ उठाने का खुला निमंत्रण दे दिया। परिणामतः इसके नौजवान और अत्यन्त कुशल प्रबन्धकों ने निगम को छोड़ निजी क्षेत्र के आवात निवात घरानों में उच्च पदों पर नोकरिया प्राप्त कर लीं। निम्नले स्तर पर अतिरिक्त कर्मचारी जू के तू बने रहे। इस कारण राज्य व्यापार निगम

ने मजबूर हो इस योजना को समाप्त कर दिया।

भारत हैवी इलेक्ट्रिकल्स लिमिटेड में लगभग 1000 अत्यन्त योग्य इंजीनियर एवं प्रबन्धक स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति योजना का लाभ उठाकर कम्पनी से 10 करोड़ रुपये की क्षतिपूर्ति लेकर इसे छोड़ गए। इसी प्रकार भारत इलेक्ट्रॉनिक्स लि. को अपने सबसे कुशल इंजीनियरों से हाथ धोना पड़ा और इसने योजना का परित्याग कर दिया। परन्तु सरकार के निर्णय भी अज्ञात हैं। न जाने वे कौन से कारण थे जिन्होंने सरकार को मजबूर किया कि उनके दबाव के आधीन स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति योजना पुनः लागू कर दी गयी।

सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों से तकनीकी श्रमिकों का पलायन विशेषकर नौजवान और योग्य प्रबन्धकों का पलायन इतनी तेजी से होने लगा कि बहुत से सार्वजनिक उद्यमों में स्वेच्छिक निवृत्ति योजना को इसके आरम्भ होने के कुछ महीनों में ही बन्द करना पड़ा। इस प्रकार इस योजना को अन्धधुन्ध लागू करने के नतीजे के तौर पर सार्वजनिक उद्यमों में तकनीकी और प्रबन्धकीय वर्ग तेजी से समाप्त होने लगा। इस प्रकार सार्वजनिक उद्यमों की श्रम निजी क्षेत्र द्वारा खींच ली गयी और सार्वजनिक क्षेत्र में ऐसे कर्मचारी रह गए जिनकी अवसर लागत (Opportunity cost) श्रम बाजार में उनकी वर्तमान मजदूरी दर से कम थी।

प्रत्येक सार्वजनिक उद्यम में उन क्षेत्रों या विभागों की पहचान करने के लिए जिनमें अतिरिक्त श्रमिक भर्ती थे कोई प्रारम्भिक अध्ययन भी न किया गया। यदि राष्ट्रीय नवीकरण कोष का चयनात्मक प्रयोग अतिरिक्त श्रमिकों के लिए सीमित कर दिया जाता तो इस योजना द्वारा अनुपयोगी श्रमिकों को प्रभावी एवं मितव्ययी रूप में हटाया जा सकता था। परन्तु जिस विवेकशून्य ढंग से सरकार ने इस योजना को लागू किया उससे स्वेच्छिक निवृत्ति योजना का कुल लागत बहुत ही ज्यादा बढ़ गयी। सत्य तो यह है कि समस्त राष्ट्रीय नवीकरण कोष का प्रयोग केवल स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति योजना के वित्त प्रबन्ध के लिए किया गया और तब भी इसका उत्पादिता एवं कुशलता पर नकारात्मक प्रभाव हा पड़ा।

ऐसी परिस्थिति में यह स्वाभाविक ही था कि राष्ट्रीय नवीकरण कोष को मजदूर सभ्य शक्त की नजर से ही देखे क्योंकि इस योजना ने अपन कार्य क्षेत्र से रोजगार जनन और रोजगार नाश के अंशों को तो छोड़ दिया और केवल सेवा निवृत्ति के बदले में क्षतिपूर्ति की सुविधा को ही बने रहने दिया।

**नयी आर्थिक नीति और रोजगार-विहीन विकास**

यदि रोजगार लोच (Employment elasticity) का

विभिन्न क्षेत्रों में व्यक्त वृद्धि-दरों के साथ गुना करके देश में अतिरिक्त रोजगार के अनुमान लगाए जाए और फिर यह देखा जाए कि क्या ये अवशिष्ट बेरोजगारी और श्रमशक्ति वृद्धि के लिए रोजगार उपलब्ध करा सकेंगे तो यह पता चलता है कि 1990-91 में बेरोजगारी की जो संख्या 110 लाख थी वह बढ़कर 1991-92 में 170 लाख और 1993-94 में 210 लाख तक पहुँच जाएगी। बेरोजगारी की दर इस प्रकार 1990-91 में 3.1 प्रतिशत से बढ़कर 1993-94 में 5.5 प्रतिशत हो जाएगी। यह अर्थव्यवस्था के लिए चिन्ता का विषय है।

अतः रोजगार की दृष्टि से सरचनात्मक सुधारों (Structural reforms) के प्रभाव के परिणामस्वरूप निम्नलिखित निष्कर्ष प्राप्त होते हैं —

1 उदारीकरण की प्रक्रिया के साथ प्रत्यक्ष विदेशी विनियोगों में वृद्धि के फलस्वरूप विकास का पूँजी प्रधान ढाँचा विकसित हुआ है और इसके नतीजे के तौर पर सगठित उद्योग में रोजगार विहीन वृद्धि (Jobless growth) प्रोन्नत होगी।

2 सार्वजनिक क्षेत्र को कुछ हद तक अपनी कुछ चरबी कम करने के लिए कुछ छुट्टी (Retrenchment) तो अनिवार्य बननी ही होगी भले ही इससे स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति का नाम दिया जाए या सार्वजनिक क्षेत्र की बीमार इकाइयों में प्रत्यक्ष छुट्टी का।

3 निजी क्षेत्र में ऐच्छिक एवं वास्तविक रोजगार में गंभीर अंतर विद्यमान है।

4 उत्पादित में वृद्धि के लाभ का पूरा हस्तांतरण श्रम को नहीं किया जाता।

5 सार्वजनिक उद्योग में उत्पादन की तुलना में रोजगार की लोच निजी विनिर्माण क्षेत्र की अपेक्षा तीन गुना है।

इस सारे विश्लेषण से यह संकेत मिलता है कि निजी क्षेत्र ने शोषणात्मक रूप में कार्य किया है और इसका प्रमाण इस बात से मिलता है कि वास्तविक रोजगार किसी आधुनिक सभ्य लोकतांत्रिक समाज के मानदण्डों के आधार पर वांछनीय रोजगार से कम है और दूसरे, निजी क्षेत्र उत्पादित में वृद्धि के लाभ का अधिकतर भाग स्वयं हड़प कर जाता है और श्रमिकों को बहुत ही कम लाभ प्राप्त होता है। इसके विरुद्ध यह भी सही है कि सार्वजनिक क्षेत्र श्रम के प्रयोग में अत्यधिक उदारता दिखाता है और इसी कारण इसमें श्रम की लोच निजी क्षेत्र की तुलना में तीन गुना है। निष्कर्ष यह है कि निजी क्षेत्र को अधिक मानवीय बनाना होगा और सार्वजनिक क्षेत्र को अधिक लागत कुशल श्रम-आधिन्य वाली अर्थव्यवस्था में बाजार प्रक्रिया के कार्यान्वयन से निजी क्षेत्र को मानवीय

बनाना संभव नहीं। इसके लिए तो राज्य सरकार को सकारात्मक कार्यभाग अदा करना होगा। रोजगार के विस्तार के लिए निगम क्षेत्र को सगठित बड़े या मध्यम पैमाने के क्षेत्र पर निर्भर करना वांछनीय नहीं होगा। इसके लिए तो लघु स्तर उद्योग क्षेत्र और सेवा-क्षेत्र पर, बल देना होगा।

## विकास एवं साम्य दोनों के आधार पर नये आर्थिक सुधारों की विफलता

निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि नये आर्थिक सुधार 1991 की औद्योगिक नीति में प्रतिपादित लक्ष्यों को प्राप्त करने में अभी तक सफल नहीं हुए हैं। इन्होंने ने अन्तर्राष्ट्रीय खिड़कों को बहुत अधिक खोल दिया और उच्च तकनीक क्षेत्रों की प्राथमिकता का ध्यान रखे बिना बहुराष्ट्रीय निगमों को सभी क्षेत्रों में प्रवेश करने की इजाजत दे दी। दूसरे बहुराष्ट्रीय निगमों ने भारतीय फर्मों को हड़प करने की प्रक्रिया चालू कर दी और अब यह भय गंभीर रूप धारण कर गया है कि बहुराष्ट्रीय निगम भारतीय पूँजी पर अपना आधिपत्य जमा लेंगे। इस संदर्भ में भारतीय उद्योगपतियों को अपनी कुशलता एवं उत्पादित उन्नत करने का अवसर देने की अपेक्षा बहुराष्ट्रीय निगम भारतीय उद्योगपतियों का विस्थापन कर देंगे। यह प्रवृत्ति हमारे आत्मनिर्भरता के लक्ष्य के विरुद्ध है।

पावर क्षेत्र में बहुराष्ट्रीय निगमों को अपनी विनियुक्त पूँजी पर 16 प्रतिशत प्रत्याय दर की गारंटी देकर आमंत्रित किया गया। भले ही भारत रैवी इलैक्ट्रिकल्स लि द्वारा विकसित देशीय योग्यताओं का अल्पप्रयोग ही हो रहा है। परन्तु भारतीय उद्योग के महासच द्वारा सरकार को प्रस्तुत की गयी रिपोर्ट में यह उल्लेख किया गया कि बहुराष्ट्रीय निगम हिस्सा पूँजी पर 16 प्रतिशत प्रत्याय दर की गारंटी से सन्तुष्ट नहीं है। विदेशी पूँजीपति 25 प्रतिशत से कम आन्तरिक प्रत्याय दर नहीं चाहते। वह तो 27-28 प्रतिशत प्रत्याय दर चाहते हैं। यह भारत के लिए बहुत ही महंगा प्रस्ताव है। विश्व बैंक ने भी यह सलाह दी है कि जो बहुराष्ट्रीय निगम विकासशील देशों में विनियोग करना चाहते हैं उन्हें प्रत्याय दर की गारंटी न दी जाए।

इसके अतिरिक्त, आर्थिक सुधारों में रोजगार विहीन विकास की प्रक्रिया को प्रोत्साहन दिया है। निकासी नीति (Exit policy) चुपचाप कार्यान्वित की जा रही है और इसके आधीन स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति जो कि छुट्टी का दूसरा नाम है को पूरे जोर से लागू किया जा रहा है। इसके फलस्वरूप श्रम का अनियंत्रीकरण (Casualisation) हो रहा है जबकि इससे पहले बेहतर सामाजिक सुरक्षा प्राप्त थी। विकास का



पूँजी प्रधान मार्ग चाहे यह भारतीय निगम क्षेत्र या बहुराष्ट्रीय निगमों द्वारा प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग द्वारा चलाया जाए, रोजगार विहीन विकास की प्रक्रिया के लिए जिम्मेदार है। यह तर्क दिया जाता है कि विकास की इस रणनीति द्वारा रोजगार को "मध्यकाल" में बढ़ाना संभव हो सकेगा, परन्तु जिस गति से श्रम का विस्थापन किया जा रहा है या इसे अनियत श्रम में परिवर्तित किया जा रहा है उससे इस सन्देह को बल मिलता है कि रोजगार विहीन विकास की प्रक्रिया देश में लगातार बनी रहेगी।

नये आर्थिक सुधार कृषि को एक तरफ छोड़ गए हैं और परिणामतः कृषि जो कि आर्थिक स्थायीकरण का मुख्य-आधार है, में वृद्धि दर बहुत कम रही है। बड़े विनिर्माण क्षेत्र में भी पिछले तीन वर्षों (1991-92 से 1993-94) के दौरान वृद्धि दर मन्द ही रही है। पूँजी वस्तु क्षेत्र में भारी गिरावट आयी है और इस कारण अर्थव्यवस्था का मूलाधार कमजोर हो गया है।

आर्थिक सुधारों की प्रक्रिया राजकोषीय घाटे को कम करने में सफल नहीं हुई है और राजकोषीय घाटा 1992-93 में सकल देशीय उत्पाद के 5.7 प्रतिशत तक कम होने के परवान् 1993-94 में पुनः बढ़कर 7.6 प्रतिशत हो गया। अतः जाहिर कि नयी आर्थिक नीति का प्रभाव खाड़ी देर के लिए ही हुआ और नये आर्थिक सुधार एक ओर तो सरकारी-अपव्यय को कम करने में सफल नहीं हुए और दूसरी ओर सीमा शुल्कों और उत्पादन शुल्कों में कटौती के परिणामस्वरूप सरकारी राजस्व को बढ़ाने में सफल नहीं हुए। संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि नये आर्थिक सुधारों की अन्तर्निहित मान्यताएँ व्यवहार में सही सिद्ध नहीं हो सकीं। राजस्व घाटे को कम करने की अपेक्षा, आज्ञा उपाय पर निर्भरता की प्रवृत्ति बल पकड़ गयी जोकि चिन्ता का विषय है। इस घटती हुई प्रवृत्ति के परिणामस्वरूप श्रृणु सेवा धार द्वारा 1994-95 के दौरान कुछ राजस्व का 53 प्रतिशत हड़प कर लिया जाएगा। यह एक खतरनाक प्रवृत्ति है जिसे पलटना चाहिए। चाहे भारत को सात लगातार अच्छे मानसून वर्ष प्राप्त होने का सुनहरा अवसर प्राप्त हुआ, फिर भी 1994-95 के दौरान यौक कीमत सूचकांक में 10 प्रतिशत की वृद्धि हुई जो राष्ट्र के लिए चिन्ता का विषय है।

आर्थिक सुधारों के समर्थकों द्वारा यह दावा किया जाता है कि विदेशी मुद्रा रिजर्व बढ़कर 18 अरब डालर हो गए हैं और 1992-93 में जबकि व्यापार घाटा 350 करोड़ डालर था, घटकर 1993-94 में 100 करोड़ डालर रह गया है। इस प्रकार रुपये की विनिमय दर स्थिर हो गयी है और अन्तर्राष्ट्रीय विश्वास बहाल हो गया है। ये अच्छी उपलब्धियाँ हैं। परन्तु

विदेशी मुद्रा रिजर्व में वृद्धि मात्र को अर्थव्यवस्था के बेहतर स्वास्थ्य का सूचक मानना उचित नहीं परन्तु जब अन्य नकारात्मक सूचक जैसे कीमतों में वृद्धि धीक एवं उपभोक्ता कीमत सूचकांक रोजगार की वृद्धि दर में अवरोध कृषि एवं औद्योगिक उत्पादन में गतिरोध पर भी विचार करें, तो यह बात स्पष्ट हो जाती है कि हम साम्यता और आत्मनिर्भरता के दोनो लक्ष्य प्राप्त करने में बिल्कुल विफल हुए हैं।

विश्व बैंक ने अपने हाल ही के अध्ययन "पूर्व एशियाई चमत्कार" में यह बात स्पष्ट की कि अर्थव्यवस्था के उदारीकरण से पूर्व इसके मूलाधार को मजबूत करने का कोई संक्षिप्त उपाय नहीं है। एशिया में तीव्र आर्थिक विकास करने वाले देशों में अधिकतर ऐसे थे जिनमें याहरी उदारीकरण आन्तरिक प्रतियोगिता और उत्पादित में स्थायी वृद्धि से पहले नहीं बल्कि बाद में किया गया और व्यापक सरकारी हस्तक्षेप की अपेक्षा चयनात्मक हस्तक्षेप (Selective intervention) का प्रयोग वृद्धि दर एवं साम्यता दोनों को बढ़ाने के लिए किया गया विशेषकर साम्यता (Equity) को। भारत द्वारा इस शिक्षा को ग्रहण करने की आवश्यकता है।

विश्व बैंक के आठ उच्च निष्पादन वाली अर्थव्यवस्थाओं-जापान चार उद्गार हांगकांग कोरिया का गणतन्त्र सिंगापुर और ताईवान चीन और तीन दक्षिण पूर्वी एशिया की नव-औद्योगिकृत अर्थव्यवस्थाओं इण्डोनेशिया मलेशिया और थाईलैण्ड के अध्ययन से पता चलता है कि ये अर्थव्यवस्थाएँ विश्व के अन्य क्षेत्रों की तुलना में तेजगति से विकास कर पायीं। "थोड़े तौर पर उच्च निष्पादन वाली अर्थव्यवस्थाएँ ऊँची वृद्धि दर प्राप्त कर पायीं क्योंकि उन्होंने अपने बुनियादी ढाँचे को सही किया। गैर सरकारी देशीय विनियोग आर तीव्र दर से बढ़ रही मानवीय पूँजी (Human capital) विकास के मुख्य इन्जन थे। देशीय विनियोग बचत की ऊँची दर द्वारा इन अर्थव्यवस्थाओं में विनियोग का ऊँचा स्तर कायम रखा जा सका। कृषि, चाहे सापेक्ष दुष्टि से इसका महत्व कम हो रहा था, में विकास दर और उत्पादित में तीव्र वृद्धि अनुभव का गयी। विश्व के अन्य विकासशील देशों की तुलना में जनसंख्या की वृद्धि दर में तेजी से गिरावट आयी और इनमें से कुछ अर्थव्यवस्थाओं में विकास मार्ग पर अग्र गति प्राप्त करने में इस कारण सफलता प्राप्त हुई क्योंकि उनका श्रम शक्ति बेहतर रूप में शिक्षित थी और इनमें सार्वजनिक प्रशासन की प्रणाली अधिक प्रभावी थी। इस दुष्टि से अगर विचार किया जाए तो इन उच्च निष्पादन वाली अर्थव्यवस्थाओं के विकास के बेहतर रिकार्ड के लिए कुछ भी "चमत्कारी" नहीं है, यह बहुत हद तक भौतिक एवं मानवीय पूँजी के श्रेष्ठतर संग्रहण का परिणाम है।"

परन्तु ये बुनियादी आधार पूरी कहानी नहीं बताते। इनमें बहुत सी अर्थव्यवस्थाओं में सरकार ने एक या दूसरे रूप में क्रमबद्ध रूप में हस्तक्षेप किया और यह हस्तक्षेप विभिन्न दिशाओं में किया गया ताकि विकास की गति त्वरित हो सके और कुछ परिस्थितियों में विशेष उद्योगों का विकास हो सके।

नये आर्थिक सुधारों का समग्र तर्क इस बात पर आधारित है कि अर्थव्यवस्था राज्य सरकार के निर्देश के आधीन कुशल रूप में कार्य नहीं करती और इस कारण वे राज्य के कार्यभाग को न्यूनतम करने को न्यायोचित मानते हैं। परन्तु जैसा कि पाल स्ट्रीटन का कहना है न्यूनतम राजकीय हस्तक्षेप के समर्थकों के तर्क में अन्तर्विरोध है। उन्होंने यह बात तो ठीक ही कही है कि बाजार विफलता अपने आप में राजकीय हस्तक्षेप के लिए तर्क नहीं है क्योंकि इस प्रकार और भी बदतर परिणाम प्राप्त हो सकते हैं परन्तु वे भूल जाते हैं कि सरकारी या अधिकारितन्त्रीय या राजकीय हस्तक्षेप अनिवार्यतः निजी बाजारों के पक्ष में तर्क नहीं है कम से कम तब तक नहीं जब तक कि और अधिक अनुभवजन्य प्रमाण प्रस्तुत नहीं किए जाते कि राजकीय कार्यवाही के किसी विशेष क्षेत्र में परिणाम बाजारों की तुलना में अनिवार्यतः बदतर हैं।

दूसरे शब्दों में यह कहना सही होगा कि राष्ट्रीयकरण एवं निजीकरण दोनों ही कुछ उद्देश्यों को प्राप्त करने के उपाय हैं। दोनों ही व्यवस्थाओं के समर्थकों की मूल गलती

यह है कि वे उपायों को उद्देश्य मानना आरम्भ कर देते हैं। उदाहरणार्थ इस बात के बहुत अधिक प्रमाण मिलते हैं कि अधःसरचना में सार्वजनिक विनियोग निजी विनियोग को प्रोत्साहन देता है। सरकार का कार्य यह है कि वह सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्र में विनियोग की उत्पादिता बढ़ाए। इस प्रकार स्वास्थ्य एवं शिक्षा का प्रबन्ध विशेषकर गरीब वर्गों के स्वास्थ्य एवं शिक्षा की जिम्मेदारी सरकार पर ही होनी चाहिए क्योंकि बाजार प्रक्रिया यह कार्य नहीं कर सकती।

पाल स्ट्रीटन के अनुसार मुख्य सवाल यह है विश्व बैंक ने बाजार मैत्रीपूर्ण राजकीय हस्तक्षेप की सिफारिश की है। परन्तु स्वतंत्र बाजार तटस्थ सस्थान है जो अच्छे या बुरे दोनों कार्य कर सकते हैं। उनकी कुशलता के बारे में कुछ भी कहा जाए, परन्तु वे अपने शिकारों के बारे में कोमल हृदय नहीं रखते। जोन राबिन्सन ने कहा है कि अदृश्य हाथ (Invisible hand) गला भी घोट सकता है। राष्ट्रपति क्लिन्टन की शैली में कि जनसामान्य को प्रथम स्थान मिलना चाहिए, जो प्रश्न उठाया जा रहा है वह यह है कि वे कौन सी शर्तें हैं जो बाजारों को जन मैत्रीपूर्ण बना सकती हैं। कुछ शर्तें तो ऐसी हैं जो बाजारों को कुशल रूप से कार्य करने के लिए पूरी करनी जरूरी हैं और कुछ शर्तें ऐसी भी होंगी जिन्हें पूरा करके इन्हे जनता के कल्याण के लिए कार्य करने के लिए मजबूर किया जा सकता है। नये आर्थिक सुधारों के सभी प्रतिपादकों को इस शिक्षा को समझना ही होगा। □□□

## भारत में पूंजी-निर्माण की समस्या (THE PROBLEM OF CAPITAL FORMATION IN INDIA)

### 1 अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में पूंजी-निर्माण

प्रोफेसर नर्से (Nurkse) के अनुसार, 'पूँजी निर्माण का अर्थ यह है कि समाज अपनी समस्त वर्तमान उत्पादन क्षमता को उपयोग की तत्कालीन आवश्यकताओं की दृष्टि के लिए नहीं लगाता, अपितु इसका एक भाग पूँजी वस्तुओं अर्थात् यंत्र तथा उपकरण, मशीनें तथा परिवहन सुविधाएँ, सड़क तथा सामान बनाने के लिए प्रयुक्त करता है ये वास्तविक पूँजी के तमाम विभिन्न रूप हैं जो उत्पादन क्षमता की प्रभाविता को बहुत बढा सकते हैं। अतः प्रक्रिया का सारा इस बात में है कि समाज द्वारा वर्तमान में उपलब्ध संसाधनों के एक भाग का प्रयोग पूँजी वस्तुओं का स्टॉक बढ़ाने के लिए किया जाता है ताकि भविष्य में उपयोग योग्य उत्पाद में वृद्धि हो सके।' पूँजी निर्माण की ऊपर दी गयी परिभाषा वास्तविक अथवा भौतिक पूँजी निर्माण के रूप में दी गई है।

अल्पविकसित देश के संदर्भ में पूँजी निर्माण के अर्थ का विस्तार कर इसमें बहुत सी अदृश्य पूँजी (Invisible Capital) जो मानवीय स्वास्थ्य कौशल (Skill) और खाद्यान्न के रूप में उपलब्ध होती है को भी शामिल किया जाता है। दूसरे शब्दों में वे सभी वस्तुएँ तथा सेवाएँ, जिनकी उपलब्धि आर्थिक विकास के लिए अनिवार्य है और जिनकी अनुपस्थिति आर्थिक विकास के मार्ग में रुकावट है पूँजी का अंग समझी गयी चाहिए। भारत जैसे देश में खाद्यान्न की कमी के कारण आर्थिक विकास प्रोत्त करने काठिन्य हो जाता है। परिणामस्वरूप खाद्य अतिरिक्त (Food surplus) पूँजी का कार्यभाग अदा करता है और इस प्रकार विकास प्रोत्त करता है। इसी तरह किसी अल्पविकसित देश के आर्थिक विकास में मानवीय कौशल (Human skill) का अभाव एक गंभीर अड़चन है। उदाहरणार्थ भारत अपने आर्थिक विकास के लिए और भौतिक सामग्री अर्थात् मशीनें, औजार और उपकरण तो किसी अन्य देश से प्राप्त कर सकता है। परन्तु हो सकता है कि इन मशीनों तथा औजारों के प्रयोग के लिए भारत में आवश्यक

कौशल उपलब्ध न हो। अतः 'पूँजी निर्माण' की धारणा में मकान मशीनों परिवहन तथा संचार प्रतिष्ठान कच्चे माल, श्रम प्रशिक्षण और सबसे उत्तम कुछ हद तक मजदूरी वस्तुओं (Wage good) को भी शामिल करना चाहिए।

चाहे पूँजी निर्माण के शब्द को अधिक अर्थपूर्ण बनाने के लिए उसका विस्तृत प्रयोग वाछनीय है परन्तु पूँजी निर्माण सब्यों बहुत से वास्तविक अनुमानों में इसका अर्थ भौतिक पूँजी वस्तुओं के स्टॉक से अर्थात् मशीनों, औजारों उपकरणों परिवहन सुविधाओं आदि के रूप में लिया गया। इसमें सन्देह नहीं कि पूँजी निर्माण के अर्थ को समित करने का विचार, जिसमें वस्तुओं के स्टॉक में वृद्धि का अनुमान लगाया जाता है, योग्य की दृष्टि से व्यवहार्य है। इसलिए अर्थशास्त्रियों द्वारा यह उचित समझा गया कि पूँजी निर्माण की ऐसी परिभाषा स्वीकार की जाय कि पूँजी के स्टॉक का अनुमान लगाया संभव हो।

### 2 पूँजी निर्माण की प्रक्रिया

#### (The Process of Capital Formation)

सारे संसार में अर्थशास्त्रियों में इस बात पर सहमति प्राप्त हो गयी है कि आर्थिक विकास और पूँजी निर्माण में घनिष्ठ संबंध है। पूँजी निर्माण के अधिकतर सिद्धान्तों में एक मोन कल्पना पाई जाती है अर्थात् किसी देश में किसी समय विशेष पर उत्पादन की मात्रा पूँजी के स्टॉक से समित हो जाती है चाहे श्रम प्रचुर हो या नहीं। परन्तु इस बात पर बच देना आवश्यक है कि पूँजी निर्माण की दर में वृद्धि के साथ साधारणतया उत्पादित तथा आय में तीव्र वृद्धि होती है परन्तु इस एक कारणतत्त्व में पूर्ण विश्वास केन्द्रित करना मूर्खता होगी। प्रोफेसर नर्से ने ठीक ही कहा है 'पूँजी विकास की अनिवार्य शत अवश्य है परन्तु इसे पर्याप्त रात मात्रा नहीं जा सकता।' चूँकि पूँजी निर्माण आर्थिक विकास का अनिवार्य निर्धारक है इसलिए पूँजी निर्माण की वाछनीय दर एवं पूँजी निर्माण की प्रक्रिया का विचारण अनिवार्य हो

1 Nurkse R. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries* p 2

जाता है। पूँजी-संचयन (Capital accumulation) के अधिकतर सिद्धान्त पूँजी-निर्माण की दर को अल्पकाल में बढ़ाने में विश्वास रखते हैं। इस विचारधारा का उद्देश्य आर्थिक विकास प्रक्रिया को अल्पकाल में सकेन्द्रित करना है। प्रोफेसर पी एन रोज़ेनस्टीन रोडन (Rosenstein Rodan) ने महान् प्रयास सिद्धान्त (Theory of the Big Push) को प्रतिपादित करते हुए इस बात पर बल दिया कि आर्थिक विकास में धीरे धीरे शक्ति लगाने का सिद्धान्त सफल नहीं हो सकता अर्थव्यवस्था को तो जोर का धक्का लगाने की आवश्यकता होती है। विनियोग की इकाइयाँ थोड़ी-थोड़ी बढ़ाने से समग्र अर्थव्यवस्था को ऊँचा उठाने के लिए संचयी प्रभाव नहीं होगा। विनियोग की एक न्यूनतम मात्रा सफलता की अनिवार्य शर्त है (चाहे पर्याप्त नहीं)। संक्षेप में महान् प्रयास सिद्धान्त का सार यही है।

कौन सा समाज पूँजी-निर्माण अथवा विनियोग की ऊँची दर को प्राप्त कर सकता है ? पूँजी निर्माण की प्रक्रिया तीन चलो पर निर्भर है

(1) वास्तविक राष्ट्रीय बचत की मात्रा में वृद्धि होनी चाहिए ताकि जो ससाधन उपभोग के लिए प्रयुक्त होते हैं विनियोग के लिए उपलब्ध हो सकें।

(2) समाज की बचत की गतिमान (Mobilise) करने के लिए उचित बैंक एवं वित्तीय संस्थान (Financial institutions) कायम करने चाहिए।

(3) उद्यमकर्ता वर्ग (Entrepreneurial class) का विकास जो समाज की बचत को उत्पादक विनियोग (Productive investment) में लगा सके।

विभिन्न अर्थव्यवस्थाओं में बचत की दर को बढ़ाने के लिए विभिन्न उपाय इस्तेमाल किए गए। साम्यवादी रूस तथा अन्य केन्द्रीय रूप में आयोजित अर्थव्यवस्थाओं में स्वसिद्ध विकास पद्धति (Bootstrap approach to development) को अपनाया गया और राष्ट्रीय बचत दर को बढ़ाने के लिए उपभोग पर प्रतिबंध लगाए गए। इस प्रकार ब्रिटिश अर्थव्यवस्था में यही उद्देश्य मजदूरी को कम रखकर और व्यापारिक एवं औद्योगिक लाभ का आर्थिक विस्तार के लिए पुनर्विनिवेशन (Reinvestment) करके प्राप्त किया गया। ये दोनों पद्धतियाँ भारत में लागू करनी संभव नहीं। भारत में लोकतंत्रीय राज्य के निर्माण और वर्ग चेतन श्रम शक्ति (Class conscious labour force) के विकास के कारण न ही तो अधिकारतंत्रीय उपायों (Totalitarian methods) का प्रयोग किया जा सकता है और न ही मजदूरी स्तर काफी समय के लिए सामाजिक दबाव के अधीन कम रखा जा सकता है। परिणामतः आयोजित विनियोग के लिए आन्तरिक बचत ही पर्याप्त नहीं। इसलिए विनियोग का कुछ भाग विदेशी पूँजी के रूप में प्राप्त किया

जा सकता है। विदेशी सहायता एक अल्पकालीन उपाय है क्योंकि अन्तिम विश्लेषण में आर्थिक विकास का समग्र भार अर्थव्यवस्था को ही सहन करना होगा।

भारतीय अर्थव्यवस्था ने अपने विकास के लिए पूँजी-संचयन (Capital accumulation) की ऐसी नीति अपनाई है जिसमें आर्थिक विकास के लिए आवश्यक ससाधनों का अधिकतर भाग वास्तविक देशीय बचत (Real domestic saving) द्वारा उपलब्ध कराया जाएगा और इसका कुछ भाग विदेशी पूँजी के अन्तःप्रवाह द्वारा प्राप्त होगा। उठान अवस्था (Take-off-stage) में प्रवेश करने के लिए द्वितीय एवं तृतीय योजना में विदेशी पूँजी की अधिक मात्रा की सहायता लेने का निश्चय किया गया परन्तु चौथी योजना और उसके बाद के काल में भारतीय अर्थव्यवस्था की आत्मनिर्भर करने के लिए विदेशी सहायता की कम मात्रा प्राप्त करने का संकल्प लिया गया। हाल ही के वर्षों में तर्कनीलाजीय उन्नति और भारतीय अर्थव्यवस्था को विश्व अर्थव्यवस्था से जोड़ने की दृष्टि से विदेशी पूँजी की अधिक मात्रा का प्रयोग किया जा रहा है।

### 3. भारतीय अर्थव्यवस्था सम्बन्धी भौतिक पूँजी-निर्माण के विभिन्न अनुमान

स्वतंत्रता-उपपन्न काल में भौतिक पूँजी निर्माण के अनुमान मुख्यतः दो संस्थाओं द्वारा तैयार किए गए। वे हैं—रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया और केन्द्रीय सांख्यिकी संगठन (Central Statistical Organisation)।

किसी अनुमान को तैयार करते समय सामान्यतः अर्थव्यवस्था को तीन क्षेत्रों में विभक्त कर लिया जाता है

(i) परिवार क्षेत्र (Household sector) जिसमें ऐसी उत्पादक आर्थिक इकाइयाँ शामिल की जाती हैं जो वैयक्तिक साझेदारी या अनिर्गमित व्यापार (Unincorporated business) के आधार पर चलाई जा रही हों (ii) निगम क्षेत्र (Corporate sector) में संयुक्त पूँजी कम्पनियों शामिल की जाती हैं और (iii) सरकारी क्षेत्र में सरकार की परिसंपत्ति और सरकार के नियंत्रण में चल रहे उद्यमों की परिसंपत्ति शामिल की जाती हैं। यदि हम किसी निश्चित अवधि में इन क्षेत्रों में परिसंपत्ति (Assets) के मूल्य में शुद्ध परिवर्तन को जोड़ लें तो हमें शुद्ध देशीय पूँजी निर्माण (Net domestic capital formation) प्राप्त हो जाता है। यदि इसमें पूँजी का शुद्ध अन्तःप्रवाह (Net inflow of capital) जमा कर दिया जाय तो अर्थव्यवस्था में शुद्ध राष्ट्रीय पूँजी निर्माण प्राप्त हो जाता है।

केन्द्रीय सांख्यिकी संगठन (C.S.O.) अपने अनुमान उत्पाद प्रणाली द्वारा तैयार करता है। इस उद्देश्य के लिए अनुमान पूँजी वस्तुओं के प्रकार अर्थात् भवन निर्माण (Con-

struction) मशीनरी तथा उपकरण (Machinery and equipment) के रूप में तैयार किया जाता है। अनुमान के इस भाग को अचल पूँजी निर्माण (Fixed capital formation) कहते हैं। कुल पूँजी निर्माण (Gross capital formation) प्राप्त करने के लिए इसमें स्टॉक में परिवर्तन (Changes in stock) अर्थात् कार्यकारी पूँजी (Working capital) के अनुमान जमा किए जाते हैं।

#### 4 भारतीय अर्थव्यवस्था में देशीय बचत एवं पूँजी-निर्माण की प्रवृत्ति

##### (Trend of Domestic Saving and Capital Formation in the Indian Economy)

केन्द्रीय सांख्यिकीय समूह (CSO) और रिजर्व बैंक आफ इण्डिया द्वारा बचत एवं विनियोग (पूँजी निर्माण) के अनुमानों में काफी अन्तर विद्यमान था। बचत पर नियुक्त प्रोफेसर के एन राज के अध्ययन दल ने अपनी रिपोर्ट फरवरी 1985 में प्रस्तुत की। अध्ययन दल द्वारा जिन मुख्य सैद्धांतिक एवं अनुमान सम्बन्धी समस्याओं को पहचान की गयी वे थीं (i) पूँजी उपभोग (Capital consumption) की मात्रा का अनुमान लगाना (ii) पूँजी विनाश (Capital destruction) एवं हानियों का अनुमान लगाना और (iii) उत्पादन की अल्प सूचना के कारण सकल देशीय उत्पाद (Gross domestic Product) के अल्पानुमान का अन्त्या लगाना और इसके परिणामस्वरूप सकल अचल पूँजी निर्माण (Gross Fixed Capital Formation) में अल्पानुमान (या अल्पानुमान) की संभावना को आकना।

राज अध्ययन दल के सुझाव के आधार पर यह महसूस किया गया कि सी एस ओ और रिजर्व बैंक द्वारा भारतीय अर्थव्यवस्था के बचत एवं विनियोग सम्बन्धी अनुमानों में तालमेल लाना अत्यन्त आवश्यक है। हाल ही के वर्षों में इन दोनों समस्याओं के विरोधों में संपुक्त बैठक आयोजित की गयीं तबकि इन दोनों समस्याओं के अनुमानों में अन्तर कम किया जा सके। उदाहरणार्थ रिजर्व बैंक आफ इंडिया ने बचत के अनुमान के लिए सी एस ओ के भौतिक परिसम्पत् (Physical Assets) के अनुमान को स्वीकार कर लिया है। सी एस ओ के पूँजी उपयोग सम्बन्धी अनुमान अधिक वास्तविक हैं। 1975-76 से 1979-80 की अवधि के दौरान प्रत्येक क्षेत्र में सकल बचत के अनुपात के रूप में पूँजी उपयोग परिवार क्षेत्र में 70 से 74 प्रतिशत के बीच था यह निजी क्षेत्र में कुल बचत के 66 से 74 प्रतिशत के बीच और सार्वजनिक क्षेत्र में 20 से 40 प्रतिशत के बीच था।

इसी प्रकार अर्थव्यवस्था के पूँजी निर्माण सम्बन्धी अनुमान में बाह्य धारणों अर्थात् बाढ़ों वृक्षों (Clones) आग

भूकम्प आदि के कारण हुए पूँजी विनाश का प्रावधान नहीं किया गया। कई वर्षों में तो यह हानि शुद्ध अचल पूँजी निर्माण के 10 प्रतिशत के उच्च स्तर तक पहुँच जाती है।

कुल राष्ट्रीय उत्पाद के आकड़ों में विभिन्न कारणों के परिणामस्वरूप अल्पसूचना की त्रुटि विद्यमान है और इसका मुख्य कारण भारत में समानान्तर अर्थव्यवस्था (Parallel economy) का विद्यमान होना है। इस संबंध में अध्ययन दल ने उल्लेख किया है 'बढ़ी खातो में हेरफेर करने वाले विभिन्न क्रियाओं के रूप में प्रायः उत्पादन की अल्पसूचना दी जाती है कई बार बेची गयी वस्तु की अल्प कीमत आकी जाती है ताकि प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष कराधान में बचा जा सके (विशेषकर विनिर्मित वस्तुओं पर उत्पाद शुल्क से)। ऐसी अल्पसूचना का प्रयोग सापेक्ष दुष्टि से छोटे अनियमित उद्यमों (Unincorporated enterprises) द्वारा भी किया जाता है जिन पर प्रत्यक्ष कराधान लागू नहीं है ऐसा विशेषकर औद्योगिक विधायन, व्यापार एवं होटल तथा रेस्टोरान जैसे सेवा उद्योगों में लगे हुए उद्यमकर्तों द्वारा किया जाता है।' उत्पादन की अल्प सूचना के परिणामस्वरूप सकल देशीय उत्पाद का अल्पानुमान लगाया जाता है। यदि इस अल्प सूचना को ठीक कर लिया जाए तो अर्थव्यवस्था के विनियोग एवं बचत संबंधी अनुमान कुछ हद तक कम हो जाएंगे।

आकड़ों को ठीक करने एवं सी एस ओ और रिजर्व बैंक के समुक्त प्रयास के फलस्वरूप अल्पानुमान एवं अल्पानुमान की त्रुटियों में काफी सुधार किया गया है। इसी कारण अब सी एस ओ और रिजर्व बैंक के अनुमानों में पाया जाने वाला अन्तर छठी योजना और उसके बाद के काल में कम हो गया है।

हम 1950-51 और 1992-93 की अवधि के लिए सी एस ओ द्वारा पूँजी निर्माण एवं बचत के लिए तैयार किए गए अनुमान प्रस्तुत करते हैं ताकि पूँजा निर्माण एवं बचत की वृद्धि दर और इसके विभिन्न अंगों संबंधी जानकारी प्राप्त हो सके।

सकल देशीय पूँजी निर्माण (Gross domestic capital formation) के दो अंग हैं—सकल देशीय बचत और विदेशों से पूँजी अन्तःप्रवाह (Capital inflow) तालिका 1 से पता चलता है कि चालू कीमतों पर सकल देशीय बचत 1950-51 में सकल देशीय उत्पाद का 10.4 प्रतिशत के संगान था यह 1969-70 में बढ़कर 17.7 प्रतिशत हो गयी और 1970-71 में और बढ़कर 15.7 प्रतिशत हो गयी। इसके परिणामस्वरूप देशीय बचत में वृद्धि हुई और यह 1980-81

3 Reserve bank of India. Capital Formation and Saving in India (1950-51 to 1979-80) Report of the Working Group on Savings February 1982 pp 41-42

रहा है। परिणामतः एक चेतन नीति के रूप में विदेशी पूंजी के शुद्ध अन्तःप्रवाह को बढ़ाया जा रहा है ताकि भारतीय अर्थव्यवस्था को विश्व अर्थव्यवस्था के साथ जोड़ा जाए। विदेशी पूंजी को ओर उदारीकरण की नीति के परिणामस्वरूप विदेशी अन्तःप्रवाह 1992-93 में सकल देशीय उत्पाद का लगभग 20 प्रतिशत था और जैसे जैसे अधिक प्रत्यक्ष विदेशी निविद्योग प्राप्त किया जाएगा, इसमें और वृद्धि हो जाने की प्रत्याशा है। अतः विश्वीकरण (Globalisation) के नये दर्शन के कारण आगामी वर्षों में विदेशी विनियोग का भग्न बढ़े जाएगा।

सकल देशीय पूंजी-निर्माण अर्थव्यवस्था में विनियोग स्तर का सूचक है। इस दृष्टि से यह कहा जा सकता है कि जहां 1950-51 में सकल देशीय उत्पाद का 10.2 प्रतिशत विनियोग में लगा हुआ था वहां यह अनुपात 1980-81 में बढ़कर 22.7 प्रतिशत हो गया और फिर और उन्नत होकर 1990-91 में 27.3 प्रतिशत के उच्च स्तर तक पहुंच गया। परन्तु विदेशी पूंजी के अन्तःप्रवाह में गिरावट के परिणामस्वरूप

1994-95 में यह गिरकर 25.9 प्रतिशत हो गया। अन्तर्राष्ट्रीय मानदण्डों के आधार पर भारत यह उचित दावा कर सकता है कि इसने देशीय बचत एवं विनियोग का काफी ऊंचा स्तर प्राप्त कर लिया है।

**देशीय बचत (Domestic Saving) का क्षेत्रवार योगदान**

देशीय बचत तीन क्षेत्रों से प्राप्त की जाती है। : (क) परिवार क्षेत्र (Household Sector), (ख) निजी निगम क्षेत्र (Private Corporate Sector) और (ग) सार्वजनिक क्षेत्र। परिवार क्षेत्र की बचत को मोटे तौर पर वित्तीय बचत (Financial saving) और भौतिक परिसम्पत्त (Physical assets) के रूप में विभक्त किया जाता है। वित्तीय बचत करनेवाी एवं जमा (Deposits), हिस्सा पूंजी तथा ऋण-पत्रों, सरकार पर शुद्ध दावों, जीवन बीमा निधियों, दूधित ट्रस्ट ऑफ इंडिया की इकाइयों और पूर्वोपयुक्त एवं पेन्शन निधियों के रूप में रखी जाती है। भौतिक परिसम्पत्त में बचत वास्तविक ज़ायदाद, जेवर, जवाहरात आदि के रूप में रखी जाती है।

तालिका 2 : सकल देशीय बचत के स्रोत

वर्ष	परिवार क्षेत्र			निजी निगम	सार्वजनिक	कुल
	वित्तीय बचत	भौतिक परिसम्पत्त	उपयोग	क्षेत्र	क्षेत्र	
	(1)	(2)	3 = 1 + 2	4	5	6=3+4+5
सकल देशीय उत्पाद के प्रतिशत के रूप में						
1960-61	2.8	2.0	4.8	0.9	0.8	6.4
1970-71	3.2	4.6	7.8	0.5	0.3	8.6
1980-81	6.3	9.7	15.1	1.7	3.4	21.2
1990-91	9.3	11.2	20.5	2.8	1.0	24.3
1991-92	10.1	7.7	17.8	3.2	1.9	22.9
1994-95	11.4	7.8	19.2	4.0	1.7	24.9
कुल सकल बचत के प्रतिशत के रूप में						
1960-61	43.8	30.6	74.4	13.4	12.2	100.0
1970-71	36.8	54.2	91.0	5.4	3.6	100.0
1980-81	29.9	46.0	75.9	7.9	16.2	100.0
1990-91	38.3	46.1	84.4	11.5	4.1	100.0
1991-92	44.1	33.6	77.7	14.0	8.3	100.0
1994-95	45.8	31.3	77.1	16.1	6.8	100.0

नोट : 1960-61 और 1970-71 के लिए कुल शुद्ध बचत के आकड़े हाल ही में सशोधित कर 2.5 प्रतिशत और 9.6 प्रतिशत कर दिए गए हैं क्योंकि परिवार क्षेत्र में वित्तीय बचत का अनुमान बढ़ गया है, परन्तु इनका वार्गीकरण अभी उपलब्ध नहीं।

स्रोत: RBI Report on Currency and Finance (1995-96)

चालू कीमतों पर सकल देशीय उत्पाद के प्रतिशत के रूप में 1994-95 के दौरान परिवार क्षेत्र में कुल बचत में 20 प्रतिशत का योगदान दिया। निजी निगम क्षेत्र ने 4.2 प्रतिशत का और सार्वजनिक क्षेत्र ने केवल 1.8 प्रतिशत का।

परन्तु यह जरूरी नहीं कि परिवार क्षेत्र की बचत का प्रयोग भी केवल इसी क्षेत्र द्वारा किया जाएगा। वास्तव में सार्वजनिक क्षेत्र एवं निजी निगम क्षेत्र दोनों ही अपने विनियोग स्तर को उन्नत करने के लिए परिवार क्षेत्र से उधार लेते हैं।

तालिका 3 में संचाल देशीय पूँजी निर्माण में सार्वजनिक क्षेत्र एवं निजी क्षेत्र के भाग के बारे में सूचना उपलब्ध है। सकल देशीय उत्पाद (GDP) के प्रतिशत के रूप में सार्वजनिक क्षेत्र का भाग जो 1960-61 में 7.8 प्रतिशत के निम्न स्तर पर था उन्नत होकर 1985-86 में 11.8 प्रतिशत हो गया। इसका मुख्य कारण सरकार की वह नीति थी जिसके अनुसार सार्वजनिक क्षेत्र का सोच समझकर अग्र सरचना क्षेत्र (In infrastructure) अर्थात् सड़क निर्माण, रेलवे, संचार, संचालन शक्ति, जनन और भारी उद्योगों में विस्तार किया गया। निजी क्षेत्र का विनियोग भी जो 1960-61 में 7.4 प्रतिशत था बढ़कर 1985-86 में 9.5 प्रतिशत हो गया। दूसरे शब्दों में संचाल देशीय पूँजी निर्माण में सार्वजनिक क्षेत्र एवं निजी क्षेत्र का भाग 35-45 के अनुपात में हो गया। तत्पश्चात् नीतिगत परिवर्तन निजीकरण (Privatization) के रूप में किया गया और जो क्षेत्र अभी तक सार्वजनिक क्षेत्र के लिए आरक्षित थे, निजी क्षेत्र के विनियोग के लिए खोल दिए गए। परिणामतः सकल देशीय उत्पाद के प्रतिशत के रूप में सार्वजनिक क्षेत्र का भाग गिरकर 1993-94 में 8.5 प्रतिशत

हो गया। सार्वजनिक क्षेत्र का कुल विनियोग में भाग जो 1985-86 में 5.5 प्रतिशत था कम होकर 1994-95 में 3.1 प्रतिशत हो गया और निजी क्षेत्र का भाग इन 9 वर्षों की अवधि में 6.9 प्रतिशत से बढ़कर 5.8 प्रतिशत हो गया।

### उद्योगानुसार प्रयोग के रूप में सकल देशीय पूँजी निर्माण

अर्थव्यवस्था का मोटे तौर पर वस्तु क्षेत्र (Commodity sector) और वस्तु भिन्न क्षेत्र में वर्गीकरण किया जाता है। वस्तु क्षेत्र के दो मुख्य अंग हैं—(क) कृषि वन विकास मत्स्य आदि और (ख) खनन एवं विनिर्माण जिसमें भवन निर्माण, बिजली, गैस और जल पूर्ति शामिल हैं। वस्तु भिन्न क्षेत्र में (क) परिवहन, संचार एवं व्यापार, वित्त एवं वास्तविक आयात और (ग) सामुदायिक एवं वैयक्तिक सेवाएँ शामिल की जाती हैं। तालिका 4 में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि वस्तु क्षेत्र का सकल देशीय पूँजी निर्माण में भाग जो 1980-81 में 5.6 प्रतिशत था बढ़कर 1994-95 में लगभग 5.9 प्रतिशत हो गया और इसी काल के दौरान वस्तु भिन्न क्षेत्र का भाग 4.4 प्रतिशत से कम हो कर 4.0 प्रतिशत हो गया। वस्तु क्षेत्र के अन्तर्गत, खनन एवं विनिर्माण का भाग जो 1980-81 में 37.5 प्रतिशत था 1994-95 तक तेजी से बढ़कर 4.9 प्रतिशत हो गया। यह पूँजी निर्माण में खनन एवं विनिर्माण के बढ़ते हुए महत्व का सूचक है। किन्तु पूँजी निर्माण में कृषि का भाग जो 1980-81 में लगभग 1.9 प्रतिशत था गिरकर 1994-95 में 1.0 प्रतिशत हो गया।

वस्तु भिन्न क्षेत्र में विभिन्न उप क्षेत्रों के भागों में आमनाश

तालिका 4 उद्योगानुसार प्रयोग के रूप में सकल देशीय पूँजी निर्माण (1980-81 कीमतों पर)

वर्गीकृत क्रिया	1980-81		1994-95	
	सकल देशीय पूँजी निर्माण करोड़ रुपये	कुल का प्रतिशत	सकल देशीय पूँजी निर्माण करोड़ रुपये	कुल का प्रतिशत
1 कृषि वन एवं मत्स्य	4864	18.9	6427	10.8
खनिज एवं विनिर्माण	9672	37.5	28837	48.7
3 परिवहन, संचार एवं व्यापार	5732	20.3	11653	19.7
4 वित्त एवं वास्तविक आयात	2311	12.8	7986	13.5
5 सामुदायिक एवं वैयक्तिक सेवाएँ	2715	10.5	4308	7.3
क वस्तु क्षेत्र (1+2)	14536	56.4	35764	59.6
ख वस्तु भिन्न क्षेत्र (3+4+5)	11258	43.6	23947	40.4
कुल (क+ख)	25794	100.0	59711	100.0

तालिका 6 सार्वजनिक क्षेत्र एवं निजी क्षेत्र में वास्तविक सकल देशीय पूँजी-निर्माण  
(1980-81 की कीमतों पर)

	करोड़ रुपये में			वास्तविक पूँजी-निर्माण, सकल देशीय उत्पाद के प्रतिशत के रूप में		
	सार्वजनिक क्षेत्र	निजी क्षेत्र	कुल	सार्वजनिक क्षेत्र	निजी क्षेत्र	कुल
1960 61	4805 (38.9)	7543 (61.1)	12348 (100.0)	7.0	11.1	18.1
1970 71	6984 (36.9)	11944 (63.1)	18928 (100.0)	6.9	11.8	18.7
1980 81	11767 (38.1)	19113 (61.9)	30880 (100.0)	8.6	14.1	22.7
1990 91	21613 (37.1)	36577 (61.9)	58190 (100.0)	8.8	14.8	23.6
1994 95	23254 (39.7)	32309 (60.3)	55363 (100.0)	9.0	13.7	22.7
<b>वर्तुद्धि वार्षिक वृद्धि-दर</b>						
1960 61 और 1970 71				3.8	4.7	4.4
1970 71 और 1980 81				5.4	4.8	5.0
1980 81 और 1992 93				6.3	6.7	6.3
1960 61 और 1992 93				5.0	4.8	4.9

नोट . (i) इन आंकड़ों में वृद्धि एवं घटने का समावोजन कर लिया गया है।

(ii) बैंक में दिए गए आंकड़े कुल के प्रतिशत के रूप में हैं।

स्रोत CMIE Basic Statistics Relating to the Indian Economy 1 of 1 August 1994 में दिए गए आंकड़ों में संकलित एवं परिकल्पित।

फलस्वरूप कुछ हद तक साधन गैर सरकारी क्षेत्र से सरकारी क्षेत्र को सौंप दिए जाए और विलोम क्रम भी। यदि बचत कम प्रारम्भिकता वाले क्षेत्रों की तुलना में प्रारम्भिकता प्राप्त क्षेत्रों में भी प्रयुक्त की जाती है तो बचत के इस परिवर्तित प्रयोग से भी आर्थिक विकास में सहायता मिलेगी। परन्तु बचत गतिमान करने की प्रक्रिया का उद्देश्य राष्ट्रीय आय में बचत के कुल एवं सापेक्ष दोनों भागों को बढ़ाना है ताकि इसे विनियोग की ऐसी उत्पादक आर्थिक क्रियाओं में इस्तेमाल किया जाए जिसमें अधिक विकास त्वरित हो। अतः यह आवश्यक है कि बचत को दोनों क्षेत्रों अर्थात् सरकारी क्षेत्र निजी निधम क्षेत्र और परिवार क्षेत्र में गतिमान किया जाए और इसके लिए उचित नीतियाँ बनानी चाहिए।

सरकारी क्षेत्र की बचत मुख्यतः करो सरकारी उद्यम (Public Enterprises) के अतिरिक्त और आन्तरिक ऋणों

एवं जमा (Deposits) की गतिमत्ता से प्राप्त होती है। सरकारी क्षेत्र को इन स्रोतों से प्राप्त हो सकने वाले साधनों की समाधान की आवश्यकता होगी। यहाँ इस बात का संकेत करना होगा कि कोमलता में वृद्धि के कारण सरकार को अपने कर्मचारियों के वेतन में वृद्धि करनी पड़ती है। इसी प्रकार सरकारी क्षेत्र द्वारा इस्तेमाल की जाने वाली वस्तुओं की कीमतों में वृद्धि हुई है। इन दोनों कारणवश के परिणामस्वरूप राजकीय व्यय में वृद्धि हुई है और इस प्रकार सरकारी उद्यमों के अतिरिक्त समाप्त हो गए हैं। जब तक बढ़ती हुई कीमतों को वृद्धि-दर कम नहीं की जाता सरकारी क्षेत्र की बचत प्रत्याशित दर पर नहीं पहुँच सकेगी। दूसरे सार्वजनिक उद्यमों की कुशलता और लाभप्रदता में उन्नति करके सार्वजनिक क्षेत्र की बचत को बढ़ाया जा सकता है। इसके लिए सार्वजनिक सुधार अनिवार्य है।



तालिका 7 सकल राष्ट्रीय उत्पाद के प्रतिशत के रूप में कर राजस्व

देश	प्रत्यक्ष कर (1)	अप्रत्यक्ष कर (2)	कुल (3)	1 से 2 का प्रतिशत
यू.एस.ए.	99	81	180	55
आस्ट्रेलिया	180	70	250	72
कनाडा	112	78	190	59
यू.के.	146	194	340	43
जर्मनी	49	241	290	17
भारत (1994-95)	36	121	157	23

स्रोत UNDP Human Development Report (1994)

**अतिरिक्त कराधान (Additional Taxation)**—सकल राष्ट्रीय उत्पाद (GNP) के अनुपात के रूप में कर राजस्व तो 1950-51 में 6.9 प्रतिशत था बढ़कर 1970-71 में 12.4 प्रतिशत और फिर और बढ़कर 1994-95 में 15.7 प्रतिशत हो गया।

सरकार ने कड़े परिपालन के साथ नीची प्रत्यक्ष कर दर की नीति अपनाने का निर्णय लिया है। इसी प्रकार अप्रत्यक्ष करों को भी कड़ाई से वसूल करने के लिए कदम उठाए गए हैं। इस नीति के परिणामों पर निगाह रखनी होगी।

कर मुख्यतः दो श्रेणियों में बाँटे जाते हैं—प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष कर। हमारे देश में केवल 5 प्रतिशत परिवार कर योग्य आय ब्रैकेट (Taxable income bracket) में हैं अर्थात् 40,000 रु. से अधिक वार्षिक आय प्राप्त करते हैं। जहाँ पर भी आय कर की दरों को ऊँचा उठाने के प्रयास किए गए हैं इनके बारे में यह कहा जा सकता है कि भारतीय आयकर प्रणाली में कराधान की बहुत ऊँची दरें लगायी गयी हैं परन्तु इनसे प्राप्त उसी अनुपात में नहीं बढ़ी। इसका मुख्य कारण उद्योगपतियों एवं व्यापारियों द्वारा बड़े पैमाने पर किए जाने वाला कर वचन (Tax evasion) है। वेतन प्राप्त करने वाला वर्ग ही एक ऐसा वर्ग है जो ईमानदारी से कर देता है क्योंकि वह अपनी आय को छिपा नहीं सकता। छोटे व्यापारियों एवं उद्योगपतियों की एक बहुत बड़ी संख्या [जो आयकर की अभिसीमा (Income tax range) में आ जाती है] या तो बहुत ही थोड़ा कर देती है या बिना कर दिए छूट जाती है।

परन्तु कुल कर राजस्व (Tax Revenue) का अधिकतर भाग अप्रत्यक्ष करों (Indirect Taxes) से प्राप्त होता है। भारत सरकार अप्रत्यक्ष करों के क्षेत्र का विस्तार करती रही है। परन्तु अप्रत्यक्ष करों से कीमतों की वृद्धि होती है। अतः कर राजस्व बढ़ाने के उद्देश्य का मन ग्राहकों के उद्देश्य के

साथ समन्वय करना होगा। अतः प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष करों के विस्तार की सीमाओं का ध्यानपूर्वक अध्ययन करना अनिवार्य है। अप्रत्यक्ष करों में कर वचन भी भारी मात्रा में होने लगा है और इसीलिए प्रशासनिक मशीनरी को सबल बनाना और भी जरूरी हो जाता है।

1997-98 के बजट में वित्तमंत्री ने आयकर की उच्चतम दर घटाकर 30 प्रतिशत कर दी है। यह आशा की जा रही है कि अधिक पूँजीपति इसका लाभ उठाएंगे और कर वचन कम हो जाएगा।

भारतीय कर ढाँचे के विश्लेषण से पता चलता है कि इसमें 1994-95 में अप्रत्यक्ष करों (Indirect taxes) से 12.1 प्रतिशत राजस्व प्राप्त होता था और प्रत्यक्ष करों से केवल 3.6 प्रतिशत। इसके विरुद्ध अन्य देशों के आंकड़े यह व्यक्त करते हैं कि राष्ट्रीय आय के प्रतिशत के रूप में प्रत्यक्ष करों का योगदान कहीं अधिक है। जाहिर है कि भारतीय कर प्रणाली प्रतिगामी (Regressive) है। इसे सुधारने के लिए समृद्ध वर्गों पर अधिक कर लगाने चाहिए और उनको कड़ाई से वसूली करनी चाहिए।

**कृषि आय का कराधान (Taxation of Agricultural Income)**—कराधान का एक स्रोत जिसका अभी तक पूर्ण प्रयोग नहीं हो सका कृषि क्षेत्र है। सामान्यतया यह बात देश में स्वीकार की जाती है कि जहाँ कृषि क्षेत्र कुल राष्ट्रीय आय का 33 प्रतिशत उत्पन्न करता है इसके द्वारा भू राजस्व और कृषि आय कर के रूप में 1992-93 में 617 करोड़ रुपये का योगदान दिया गया है अर्थात् कृषि से प्राप्त कुल उत्पाद का 0.36 प्रतिशत। यह अपर्याप्त समझा जाता है किन्तु इस बात की ओर संकेत करना होगा कि समस्त कृषि आय कराधान के आधीन नहीं लायी जा सकती। उदाहरणार्थ छोटी से प्राप्त होने वाली आय का 50 प्रतिशत पारिवारिक

उपभोग के लिए रख लिया जाता है। स्पष्टतया करणान द्वारा 'अमुद्रिकृत क्षेत्र' (Non monetized sector) से अतिरिक्त राजस्व गतिमान करना कठिन है। परिणामतः कर आधार (Tax base) छोटा हो जाता है। इसके अतिरिक्त शहरी क्षेत्र को तुलना में ग्राम क्षेत्र में आय का वितरण अपेक्षाकृत अधिक समान है। उदाहरणार्थ 3 प्रतिशत कृषि परिवार आय कर अभिसमा (अर्थात् 40,000 रुपये प्रतिवर्ष और इससे अधिक) में आते हैं और इनके पास कुल ग्राम आय का लगभग 12 प्रतिशत है। इससे यह सिद्ध होता है कि ग्राम क्षेत्र में कर योग्य आय का आधार बहुत निम्न है।

भारतीय कृषि में हरी क्रांति और पूँजीवादी खेती (Capital farming) के प्रचलन के फलस्वरूप साधारणतया यह विश्वास किया जाता है कि ग्रामीण भारत में समृद्ध किसानों के वर्ग का विकास हो रहा है। कृषि करणान के प्रस्तावों का उद्देश्य समृद्ध नये किसानों के वर्ग—भद्र किसानों से कर प्राप्त करना है। इस संबंध में कुछ कठिनाइयाँ भी हैं। कृषि करणान एक राष्ट्रीय विषय है और राज्य इन करों को लगाने से आमतौर पर हिचकिचाते हैं। ग्राम क्षेत्र राजनीतिक दलों के गढ़ माने जाते हैं और समृद्ध किसान एक प्रकार के वोट बैंक समझे जाते हैं। इस कारण राष्‍ट्रीय सरकारें इस वर्ग पर कर लगाना नहीं चाहती। दूसरी समस्या प्रशासनिक है। इन प्रशुल्कों को लगाने के लिए फार्म-आय (Farm income) का निर्धारण आवश्यक है। और इसमें पैदाईश फार्म व्यय घटाना होगा। इसके परिणामस्वरूप प्रशासनिक मशान्ती पर काफी दबाव पड़ेगा। संदेह यह है कि करणान के सुविद्यता प्रविषय अर्थात् 'नित्यव्ययिता' की पालना की जा सके।

**स्वैच्छिक बचत (Voluntary Saving)** को प्रोत्साहित करना  
अल्पविकसित देशों में करणान के उपाय समग्रहारी (Confiscatory) समझे जाते हैं क्योंकि अधिकतर जनता का आय स्तर पहले ही नाचा है और जनता इसमें से सरकार को कर देने का विरोध करती है। इसके विरुद्ध स्वैच्छिक बचत को बढ़ाने के उपाय अपेक्षाकृत अधिक स्वाकार्य एवं सफल बन सकते हैं। इस उद्देश्य के लिए सरकार समाज के विभिन्न वर्गों को अपनी बचत उधार एजेंसियों (Credit agencies) को सौंपने के लिए प्रोत्साहित कर सकती है। बचत को प्रोत्साहित करने के उपायों का निर्माण करते समय पारिवारिक क्षेत्र पर विशेष रूप से बल देना चाहिए क्योंकि यह भारतीय अधव्यवस्था में बचत का प्रमुख स्रोत है। बचत को बढ़ाने की दृष्टि से नीति संबंधी निम्नलिखित उपाय बहुत सहायक हो सकते हैं—

1. पूर्वोपायी कोष (Provident fund) के विस्तार या

इसके योगदान की दर में वृद्धि से ससाधन बढ़ाए जा सकते हैं। भारत में इस स्रोत का क्षेत्र सीमित है। देश की दृष्टि से यह वांछनीय है कि पूर्वोपायी कोष योजना का बड़े तथा छोटे पैमाने के उद्योगों में विस्तार किया जाए।

2. जीवन बीमा योजना जनत' की बचत को एकत्र करने का एक और उपाय है। सभी सेवा क्षेत्रों में अनिवार्य बीमा योजना लागू करने से इस स्रोत द्वारा उपलब्ध कराये जाने वाले साधन निश्चित रूप में बढ़ाये जा सकते हैं। कर में अन्तर्निहित अनिवार्यता और अनिवार्य बचत योजना में एक मूल भेद है। पूर्वोक्त में कोई तत् प्रति तत् (Quid pro quo) प्राप्त नहीं होता जबकि उपरोक्त में ब्याज के रूप में प्रत्याग की प्रत्याशा होती है। इसके अतिरिक्त, जीवन के जोखिम और अन्य असमर्थताओं का बीमा भी हो जाता है। अतः यह कहीं लाभदायक है कि पूर्वोपायी कोष और जीवन बीमे का अधिकाधिक औद्योगिक और अन्य उद्यमों में विस्तार किया जाये।

3. ग्राम क्षेत्रों में बैंक-जमा को गतिमान करना—बैंक जमा (Bank Deposits) बचत का महत्वपूर्ण स्रोत है। इसमें महत्वपूर्ण वृद्धि हुई। परन्तु पारिवारिक क्षेत्र में ग्राम क्षेत्र का भाग कम हो रहा है। वास्तव में 1950-51 के पश्चात् ग्रामीण परिवारों का बचत-आय अनुपात लगभग 2:3 प्रतिशत ही रहा है। ग्राम-क्षेत्र में उत्पन्न अतिरिक्त आय का एक बहुत बड़ा भाग या तो अनुत्पादक कार्यों में विनियुक्त किया जाता है या अभिर्दृश्य उपभोग (Conspicuous consumption) में नष्ट हो जाता है या इसका आसचय (Hoarding) किया जाता है। इस विश्लेषण से यह स्पष्ट हो जाता है कि ग्राम क्षेत्र में बचत को गतिमान करने का काफी गुणांश है। 1969 में 14 बड़े बैंकों के राष्ट्रीयकरण से परिस्थिति बदल गयी है। जून 1969 और दिसम्बर 1975 के बीच वाणिज्य बैंकों की ग्रामीण शाखाओं की संख्या 1,832 से बढ़कर 7,736 हो गयी और यह जून 1991 में बढ़कर 38,190 हो गयी। ग्रामीण शाखाओं का कारोबार, जमा रकमा को जुटाने तथा अग्रिम देने, दोनों ही के संबंध में सामूहिक बैंक प्रणाली के कारोबार की तुलना में बहुत ज्यादा प्रभावशाली रहा है। जून 1969 और मार्च 1991 के बीच बैंकों की ग्रामीण शाखाओं की बैंक जमा 145 करोड़ रुपये से बढ़कर 30,682 करोड़ रुपये हो गयी जबकि सभी शाखाओं (ग्रामीण एवं नगरपाल) की जमा 4,665 करोड़ रुपये से बढ़कर 2,00,036 करोड़ रुपये तक पहुँच गयी। इस प्रकार कुल बैंक जमा में ग्रामीण जमा का भाग जो जून 1969 में 31 प्रतिशत था

बढकर मार्च 1991 में 15.3 प्रतिशत हो गया। यह एक महत्त्वपूर्ण उपलब्धि है।

**निगम क्षेत्र की बचत (Saving of the Corporate Sector)**

उन्नत देशों की तुलना में निगम क्षेत्र का भारत की कुल बचत में भाग बहुत थोड़ा है। निगम क्षेत्र द्वारा बचत के रूप में राष्ट्रीय आय में योगदान 2 प्रतिशत से भी कम किया जाता है। इसके मुख्य कारण राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में निगम क्षेत्र का भाग बहुत छोटा होना ही है। औद्योगीकरण की प्रक्रिया में यह असा की जाती है कि निगम क्षेत्र के भाग का परम एव सापेक्ष दोनों रूप में अर्थव्यवस्था के किसी भी अन्य क्षेत्र की तुलना में अधिक तीव्र दर से विस्तार होगा। निगम क्षेत्र की अधिकतर बचत चाहे यह मूल्यहास के रूप में होती है या प्रतिधृत लाभ (Retained profits) या विकास निधि (Development fund) के रूप में सामान्यतया अपने ही विस्तार के लिए इस्तेमाल की जाती है। चूँकि मिश्रित अर्थव्यवस्था में गैर सरकारी एव सरकारी क्षेत्र साथ साथ रहेंगे निगम क्षेत्र की बचत अधिकतर अपने ही विस्तार में इस्तेमाल होगी वरतें कि लाइसेंस एव अन्य विनियामक उपकरण (Regulatory devices) इस बचत को विकास की दृष्टि से प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों में इस्तेमाल करने के लिए बाध्य कर दें। निगम क्षेत्र में साधारणतया विनियोग को उच्च लाभ वाले

उद्योगों में निर्देशित करने की प्रवृत्ति रहती है। चाहे लाभ निगम क्षेत्र के विनियोग का मार्गदर्शन करता रहेगा किन्तु इसे सामाजिक उद्देश्यों के अनुकूल ढालना होगा।

निष्कर्ष यह कि भारतीय अर्थव्यवस्था में 1992-93 में सकल बचत की दर 23.0 प्रतिशत हो गयी। अन्तर्राष्ट्रीय अनुभव के आधार पर यह कहा जा सकता है कि इस स्तर पर पहुँचने के पश्चात् सकल बचत दर (Gross saving rate) में वृद्धि की बहुत ही कम गुनाइश रहती है। अतः बचत दर को बढाने की सभावना बहुत सामित हो जान पड़ती है किन्तु आवश्यकता इस बात की है कि विकास का भार लाभ प्राप्तकर्ताओं पर ढाला जाए। इस दृष्टि से कर ढाँचे का प्रगतिवादी बनाना अत्यन्त आवश्यक है ताकि समृद्ध वर्ग ग्रामीण तथा नगरीय क्षेत्रों में विकास की प्रक्रिया में न्यायपूर्ण ढंग से योगदान दे। दूसरे, 21-21 प्रतिशत की बचत दर से 5-6 प्रतिशत की विकास दर प्राप्त करना संभव होना चाहिए। इसके लिए विनियोग की प्राथमिकताओं का पुनः निरीक्षण करना होगा और ऐसे अनावश्यक विलासपूर्ण उपभोग के विनियोग के अपनिर्देशन को रोकना होगा जो कि पूँजी प्रधान तंत्रों पर आधारित है। अतः भविष्य में बचत और विनियोग के ऐसे न्यायपूर्ण ढाँचे का विकास करना होगा जो राष्ट्रीय उद्देश्यों के अनुकूल हो।

## विदेशी सहायता और भारत का आर्थिक विकास

### (EXTERNAL ASSISTANCE AND INDIA'S ECONOMIC DEVELOPMENT)

#### 1. विदेशी पूँजी की आवश्यकता

विश्व में औद्योगिक विकास में अग्रणी इंग्लैंड को छोड़कर आर्थिक विकास के लिए अग्रसर सभी देशों को किसी न किसी समय तक विदेशी सहायता पर निर्भर रहना पड़ा है। देशीय साधनों को गतिमान करने (Mobilisation of domestic resources) की सीमा तकनीकी प्रगति की दृष्टि से देशीय अर्थव्यवस्था की स्थिति और अपनी-अपनी सरकारों के खर्चे के कारण विदेशी सहायता पर निर्भरता को मात्रा भिन्न भिन्न रही है। फिर भी इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि विदेशी पूँजी ने आर्थिक विकास और औद्योगीकरण में महत्वपूर्ण भाग अदा किया है।

भारत जैसे अल्पविकसित देश में पूँजी की कमी रही है। विकास की गति तीव्र करने के लिए पूँजी की आवश्यकता में वृद्धि हुई है और चूँकि आय की वृद्धि के साथ बचत में तत्पूरुप वृद्धि नहीं होती इसलिए विदेशी पूँजी इस कमी की पूर्ति कर सकती है। इस कमी के दो रूप हैं एक का संचय आन्तरिक बचत का कमी से है और दूसरी का *संचय भुगतान शेष* (Balance of payments) के घाटे से। पहली प्रकार की कमी अर्थव्यवस्था के विकास की अपेक्षागत दर पर निर्भर करती है। यदि विनियोग की अपेक्षित दर के अनुरूप आवश्यक आन्तरिक बचत न हो तो उसे पूँजी की कमी कहा जा सकता है। इस कमी को पूरा करने के लिए इस सीमा तक विदेशों से ऋण और अनुदान (Loans and grants) लेना आवश्यक हो जाता है। उत्पादन की विकास दर के आधार पर निर्यात और आयात में सम्भावित वृद्धि का अनुमान लगाया जाता है। इससे दूसरे प्रकार की कमी उत्पन्न होती है। इस प्रकार इसका स्वरूप भुगतान शेष का घाटा होता है जिसकी पूर्ति भी ऋणों और अनुदानों से होती है। उक्त दोनों प्रकार की कमी का पूर्णतया एक साथ होना आवश्यक नहीं है क्योंकि विदेशी मुद्रा कोष से धन निकालकर इस कमी को पूरा किया जा सकता है।

केवल विदेशी पूँजी की उपलब्धि से आर्थिक विकास संभव नहीं हो सकता। इसके लिए यह आवश्यक है कि विकास को बढ़ती हुई आवश्यकताओं के साथ साथ देशीय बचत में वृद्धि हो। संभव है कि अपेक्षाकृत विकसित देश अनिश्चित काल के लिए अनुदान के रूप में साधनों का एक तरफा हस्तान्तरण (Unilateral transfer) पसन्द न करें और दूसरी ओर कम उन्नत देशों को भी विदेशी दैनदारियों (Foreign obligations) की संचयी वृद्धि (Cumulative increase) उचित न जान पड़े यदि किसी अवस्था में विकास काय में सफलता प्राप्त करनी हो तो पूँजी की आवश्यकताओं को मुकाबले देशीय बचत बढ़नी चाहिए ताकि पूँजी का हस्तान्तरण (Transfer of capital) हो सके।

इस प्रकार किसी अल्पविकसित देश के आर्थिक विकास को तीव्र करने में विदेशी पूँजी महत्वपूर्ण योगदान प्रदान कर सकती है। किन्तु अन्ततः इस पूँजी को ब्याज सहित लौटाना पड़ता है और यही कारण है कि कोई भी देश जो आर्थिक विकास के लिए देशीय साधन जुटा सकता है विदेशी पूँजी पर निर्भर नहीं रहना चाहता। विदेशी पूँजी के आगमन के परिणामस्वरूप विदेशी ऋण का बोझ बढ़ जाता है और इस कारण देश की विदेशी मुद्रा की भावी प्राप्ति ही मानो गिरवी रख दी जाती है। जिस अल्पविकसित देश का निर्यात कुछ ही वस्तुओं पर निर्भर हो और जिसके आयात की मांग की आय लोच (Income elasticity of demand) अत्यधिक हो, वह देश बहुत अधिक मात्रा में विदेशी ऋण लेने का सहस्र नहीं कर सकता। किसी अल्पविकसित देश की विदेशी ऋण प्राप्त करने की नीति का आधार निम्नलिखित तर्क है।

(क) इसके कारण केवल देशीय बचतों (Domestic savings) के आधार पर जितना विनियोग संभव है उसकी अपेक्षा अधिक विनियोग किया जा सकता है। अल्पविकसित अर्थव्यवस्था में निहित बचतें (Latent savings) होती हैं

जिन्हे आर्थिक क्रिया के उच्च स्तर पर जुटाया जा सकता है। इस प्रकार की देशीय वचतो के प्रोत्साहन के लिए विदेशों से ऋण प्राप्ति को उचित ठहराया जा सकता है।

(उ) आर्थिक विकास के लिए अत्यावश्यक परियोजनाओं (Projects) के लिए ऋण प्रबन्ध करने के उद्देश्य से भरोसे बने जुटाने बंठिन हो जाती है। विकास की प्राप्ति अवस्था में स्वयं पूँजी बाजार ही अल्पविकसित होता है। इस अवधि में जबकि पूँजी बाजार में सुधार हो रहा हो अर्थात् उपाय के रूप में विदेशी पूँजी अत्यावश्यक होती है।

(ग) विदेशी पूँजी के साथ कई आय दुर्लभ उत्पादक तत्व अर्थात् तकनीकी जानकारी व्यापारिक अनुभव और ज्ञान भी प्राप्त होते हैं जो आर्थिक विकास में महत्वपूर्ण योगदान प्रदान करते हैं।

## 2 बहु-राष्ट्रीय निगम और उद्योग में विदेशी सहयोग

### (Multinational Corporations and Foreign Collaboration in Industry)

बहु राष्ट्रीय निगम विशाल पर्व होती हैं जिनके प्रधान कार्यालय एक देश में स्थित होते हैं परन्तु वे अपनी व्यापारिक क्रियाओं को बहुत से अन्य देशों में फैला लेती हैं। इन्हे कई बार राष्ट्र पारीय निगम (Transnational corporations) का रूप भी सम्बोधित किया जाता है जिसका अर्थ यह है कि इनकी क्रियाएँ मौलिक देश में आरम्भ होने के पश्चात् उसी सीमाओं के बाहर भी फैली हुई हैं।

बहु राष्ट्रीय निगमों की पद्धति नई नहीं है। ये यणिक्रियादी काल का एक प्रमुख लक्षण थी। इस काल के कुछ मुख्य उदाहरण हैं एडिसन के वी दी बल्ल अफ्रीकन वी दी ईस्ट इण्डिया कम्पनी जो अपने देश द्वारा उत्पन्न वस्तुओं को बेचने के लिए मण्डलों की खोज में दूर दूर देशों में पहुँची या अपने देश की मशीनों की कच्चे माल की भूख को सन्तुष्ट करने के लिए अन्य देशों में गयी। बहु राष्ट्रीय निगमों के उदय के कारण विश्व में उपनिवेशवाद (Colonialism) का जन्म एवं विकास हुआ।

परन्तु द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् साम्राज्यवादी ताकतों ने आधीन बहुत से उपनिवेशों में स्वशासन प्राप्त कर लिया। इसके साथ ही विश्व में समुक्त राज्य अमेरिका सबसे बड़ी औद्योगिक शक्ति बन गया। इन निगमों ने अपने अनुभवों की सहायता से विकासमान देशों को पूँजी निर्यात करने की योजना बारी। प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग (Direct foreign investment) के रूप में पूँजी के निर्यात करने वाले देशों में समुक्त राज्य अमेरिका सबसे अधिक प्रभावशाली देश के रूप में उभरा।

स्वतंत्रता उपरान्त काल में विश्व के विभिन्न देशों के बहु राष्ट्रीय निगमों विशेषकर समुक्त राज्य अमेरिका के निगमों ने विभिन्न रूपों में विदेशी सहयोग किया। इन बहु राष्ट्रीय निगमों के भारतीय अर्थव्यवस्था पर प्रभाव के बारे में एक तीव्र विवाद चल रहा है। इसके समर्थकों का मत है कि इस नयी प्रक्रिया से हमारी विकासमान अर्थव्यवस्था को तकनालाजी हस्तान्तरण (Transfer of Technology) किया गया है। आलोचकों का मत है कि यह उन्नत देशों की विकासमान अर्थव्यवस्थाओं में विभिन्न प्रकार से घुसने की एक चाल है जिसके द्वारा वे इनके संगठित उत्पादन के महत्वपूर्ण क्षेत्रों पर नियंत्रण प्राप्त करना चाहते हैं। बहु राष्ट्रीय निगम लाभ अधिकतम करने के एकमात्र उद्देश्य से कार्य करते रहे हैं और ये लाभ रॉयल्टी भुगतान, मशीन और तकनीकी परामर्श शुल्क (Technical consultancy fees) को साथ ही अपने के एक उपकरण के रूप में स्वीकार करते रहे हैं। बहु राष्ट्रीय निगमों के उद् विकास को एक प्रकार के नव साम्राज्यवाद की रास्ता दी जाती है। अतः भारतीय अर्थव्यवस्था पर बहु राष्ट्रीय निगमों के प्रभाव का परीक्षण करना हरिक होना।

तीन प्रकार के विदेशी सहयोग पनपे हैं—विदेशी अनुपंगी कम्पनियाँ (Subsidiaries) अल्पसंख्यक सहयोग कम्पनियाँ (Minority participations) और शुद्ध तकनीकी सहयोग (Pure technical collaborations)। विदेशी सहयोग के विस्तारण से पता चलता है कि विदेशी सहयोग में विदेशी अनुपंगी कम्पनियों को प्राथमिकता दी जाती है। इसका मुख्य कारण यह है कि सहयोगी सामान्यतः शुद्ध तकनीकी सहयोग सम्बन्धों के अधीन तकनीकी हस्तान्तरण के लिए कम इच्छुक होते हैं। अनुपंगियों के अधीन तकनालाजी हस्तान्तरण के साथ साथ बहुत हद तक इनका प्रबन्ध एवं स्वामित्व पर नियंत्रण हो जाता है। यही कारण है कि बहु राष्ट्रीय निगम सहयोग की इस पद्धति को पसन्द करते हैं। विकासमान देशों द्वारा विदेशी पूँजी के प्रभुत्व का विरोध किये जाने के कारण दूसरे विकल्प अर्थात् अल्पसंख्यक सहयोग वाली कम्पनियाँ को तरजीह दी जाती है।

तकनालाजी हस्तान्तरण (Technology transfer) के लिए विदेशी सहयोग का एक महत्वपूर्ण रूप शुद्ध तकनीकी सहयोग (Pure technical collaboration) है जिसका उद्देश्य पेटेंटों परामर्जित मशीनरी विशेषज्ञों तकनीशियनों आदि के रूप में तकनालाजी का आयात करना है। शुद्ध तकनीकी सहयोग के अधीन आयात की गई तकनालाजी का रॉयल्टी (Royalty) के रूप में भुगतान किया जाता है विशेषज्ञों के लिए तकनीकी शुल्क दिए जाते हैं और विदेशी तकनीशियन अपने वेतन का अधिकतर भाग रुपये के रूप में प्राप्त करते

हैं और कुछ भाग विदेशी मुद्राओं में। ध्यान देने योग्य बात यह है कि शुद्ध तकनीकी सहयोग की अधिकतर सौधय गैर सरकारी क्षेत्र में अनुषंगीय एवं अल्पसंख्यक सहयोग वाली कम्पनियों द्वारा की जाती है। अतः इस क्षेत्र में वास्तविक नियंत्रण बहु-राष्ट्रीय निगमों द्वारा किया जाता है।

1973-74 से 1978-79 के बीच शाखाओं एवं अनुषंगी कम्पनियों की प्रवृत्तियों एवं निष्पादन से निम्नलिखित बातें सिद्ध होती हैं—

- 1 अपनी क्रियाओं को छिपाने की दृष्टि से बहु-राष्ट्रीय निगम अपनी शाखाओं को अनुषंगी कम्पनियों के रूप में तेजी से बदल रहे हैं।
- 2 बहु-राष्ट्रीय निगमों की शाखाओं की तुलना में अनुषंगी कम्पनियों का लाभदायकता अनुपात कहीं अधिक है। दूसरे शब्दों में भारतीय मुछौटा पड़ने हुए ये कम्पनियाँ विदेशी हितों को भी प्रोत्साहित करती रहती हैं।
- 3 विदेशी मुद्रा प्राप्तियों के रूप में इनके लाभकारी प्रभाव इतने नाममात्र हैं कि उन्हें किसी प्रकार से महत्वपूर्ण नहीं समझा जा सकता।
- 4 यू. के. और यू. एस. ए. पर आधारित शाखाओं एवं अनुषंगी कम्पनियों में परिसम्पत्ति की दृष्टि से संकेन्द्रण की अत्यधिक मात्रा पाई गई।
- 5 चूँकि बहु-राष्ट्रीय निगमों की शाखाओं में से अत्यधिक बणिज्य व्यापार एवं वित्त और जाय के निर्यात में लागी हुई है इसलिए तकनीकीयों के हस्तान्तरण के संबंध में कोई ठोस प्रमाण नहीं मिलता।
- 6 तीन मुख्य उद्योगों अर्थात् सुगन्धि सौन्दर्य प्रसाधन की वस्तुएं एवं नहाने के सामान आगमियों और मोटरगाड़ियों के संबंध में लाभदायकता अनुपात समग्र औसत लाभदायकता अनुपात से कहीं अधिक था।

### गैर-सरकारी विदेशी पूँजी के दोष

निजी विदेशी पूँजी में बहुत से दोष हैं। सर्वप्रथम विदेशी पूँजी कुछ सीमित क्षेत्रों में प्रवेश करना चाहती है और यदि इसे इनमें प्रवेश की इजाजत न दी जाए, तो यह आना ही नहीं चाहती। पश्चिम के उद्योगपति भारत में सरकारी क्षेत्र के साथ सहयोग करने के लिए विशेष रूप से अनिच्छुक हैं। इसका मुख्य कारण वैचारिक मतभेद है।

दूसरे विदेशी तकनीक पर अत्यधिक निर्भरता का स्थानीय पहल पर बुरा प्रभाव पड़ता है। यह बात उन क्षेत्रों में विशेष रूप से लागू होती है जिनमें देशों सामर्थ्य पूर्णतया विकसित है। इसका स्वाभाविक परिणाम तकनीक का अनावश्यक दोहराव है।

तीसरे, बहुत से उदाहरण मिलते हैं जब विदेशी सहयोगियों ने अपने भारतीय हिस्सेदारों को घिसी पिटी मशीनरी या अप्रचलित तकनीक (Obsolete technique) हस्तान्तरित कर दी। कई बार, सामान्य आवश्यकता की तुलना में विदेशी सहयोग के कारण कहीं अधिक पूँजी उपकरणों का आयात किया गया यह बुराई विशेषकर सरकारों क्षेत्र को इकाइयों में पाई गई जिन्होंने समाजवादी देशों से सहायता प्राप्त की। कुछ सहयोग सन्धियों के कारण ऐसी तकनीक का आयात भी किया गया जो भारतीय परिस्थितियों के लिए उचित नहीं थी। इसके कारण भारतीय उद्योग बहुत हद तक अन्तर्वर्ती वस्तुओं एवं फलतः पुर्जों के लिए विदेशों पर निर्भर हो गए।

चौथे, अन्तर्राष्ट्रीय कम्पनियों के अधिकतर विदेशी विनियोग का रूप सम्बन्धित प्रोजेक्ट की प्रारंभिक विदेशी मुद्रा की आवश्यकताओं के लिए वित्तीय सहयोग प्रदान करना है। शेष आवश्यक पूँजी आन्तरिक स्रोतों या ऋण के रूप में जुटायी जाती है। डा. के. एन. राज के अनुसार प्रारंभिक विनियोग पर प्रत्याप दर साधारणतया बहुत ऊँची होती है ताकि सारी राशि बहुत ही थोड़े काल में वापस प्राप्त की जा सके। इसके अतिरिक्त प्रधान कम्पनी द्वारा उपलब्ध कराई गई तकनीकी सेवाओं के लिए या रायल्टी के रूप में बहुत सी राशि हर वर्ष विदेश भेजी जाती है। अतः पी. आर. ब्रह्मानन्द और के. एन. राज का तर्क यह है कि जब तक इन सहयोगी फर्मों द्वारा किए गए विनियोग के फलस्वरूप निर्यात में वृद्धि न हो या आयात में निर्भरता कम न की जा सके तब तक ऐसे विनियोग से प्रारंभिक लाभ की तुलना में बाद में विदेशी मुद्रा का कहीं अधिक उत्पन्न होगा।

पाचवे विदेशी विनियोग, भले ही अपने लाभ की पूरी राशि विदेश न भेजे यद्यपि यह आरंभिक अवस्था में बहुत ही ऊँचे लाभों की मांग करता है। लाभ का बहुत बड़ा भाग अपने पास रख फर्म अपना क्षेत्र विस्तार करती है। रायल्टी संबंधी मुगलान, तकनीकी सेवाओं के लिए शुल्क आदि दुर्लभ विदेशी मुद्रा साधनों पर विदेशी पूँजी के दावे हैं। इस प्रकार देश से विकास के रूप में अधिक राशि बाहर जाती है। इस संबंध में दो अमरीकी कम्पनियों ऐसो (ESSO) और काल्टैक्स (Caltex) का उदाहरण सूचित होगा। ऐसो ने भारत में किए गए 29.6 करोड़ रुपये के विनियोग के विरुद्ध 1958-70 के दौरान 83 करोड़ रुपये लाभ के रूप में विदेशी भेजे। इसी काल में काल्टैक्स जो पूर्णतया अमरीकन स्वामित्व वाली कम्पनी थी ने 43 करोड़ रुपये विदेश भेजे। इसका अर्थ आर्थिक निकास (Economic drain) नहीं तो और क्या है।

औद्योगिक विकास पर अध्ययन समन्धान दिल्ली ने अपने शोधपत्र में 100 सर्वोत्तम बहुराष्ट्रीय निगमों के विकास

का विश्लेषण किया है। आंकड़ों से पता चलता है कि सुधार उपरान्त काल के दौरान इन निगमों का उत्पादन 1991-92 में 20018 करोड़ रुपये से बढ़कर 38162 करोड़ रुपये हो गया अर्थात् इसमें लगभग 91 प्रतिशत की वृद्धि हुई। परन्तु इसकी तुलना में कर पूर्व लाभ अधिक तेजी से बढ़कर 1604 करोड़ रुपये से 3772 करोड़ रुपये हो गया अर्थात् 135 प्रतिशत की वृद्धि। अध्ययन से यह तथ्य सामने आया है कि न केवल इन निगमों ने भारी लाभ कमाया उनका भारत के भुगतान शेष पर अत्यन्त प्रतिकूल प्रभाव पड़ा। (देखिए तालिका 1) अतः जहाँ निर्यात के प्रति उत्पादन के अनुपात में 8.1 प्रतिशत से 8.9 प्रतिशत हो जाने से मामूली वृद्धि हुई आयात 6.9 प्रतिशत से एकदम बढ़कर 12.9 प्रतिशत हो गए। इस सम्बन्ध में उल्लेख करना आवश्यक है कि इन आंकड़ों में रायल्टी लाभांश एवं अन्य प्रेषण शामिल नहीं किए गए। जाहिर है कि बहुराष्ट्रीय निगमों के कारण भुगतान शेष की समस्या और गहरी हो गयी।

तालिका 1: 100 सर्वोच्च बहुराष्ट्रीय निगमों की शुद्ध विदेशी मुद्रा प्राप्ति

	करोड़ रुपये	
	1991-92	1995-96
शुद्ध आय प्राप्ति	271	1587
निर्यात/उत्पादन अनुपात	8.1%	8.6%
आयात/उत्पादन अनुपात	6.9%	12.9%

तकनालाजी हस्तान्तरण के नाम पर कई बार अनुपात से कहीं अधिक तकनीशन भर दिए जाते हैं। कई बार प्रोजेक्ट पूरा होने पर यह पता लगा कि काम को जिस पूर्णता के साथ करना चाहिए था नहीं किया गया और प्रायः काम ऐसे व्यक्तियों को सौंपा गया जो इसके लिए पूर्णतया योग्य नहीं थे। बहुत सी परिस्थितियों में विदेशी सहयोग अपने देश का डिजाइन या ढांचा थोपने की कोशिश करते थे जिसका भारत के सर्द में या तो कोई लाभ नहीं था या बहुत ही थोड़ा लाभ

था। अनुपयोगी फर्मों इसके लिए विरोध रूप से दोषी थीं।

### बहु-राष्ट्रीय कम्पनियों के भारतीयकरण (Indianisation) की मिथ्या धारणा

प्रोफेसर दलीप एस स्वामी ने बहु राष्ट्रीय निगमों के भारतीयकरण की नीति के असली रूप का विश्लेषण किया है। विदेशी मुद्रा विनियमन कानून की धारा 29 (1) के आधीन सभी विदेशी कम्पनियों को हिस्सा पूजी में अपने भाग को 74% तक काम करने का निर्देश दिया गया और इसी अधिनियम की धारा 29 (2) के आधीन विदेशी कम्पनियों की भारतीय शाखाओं को भारतीय कम्पनियों में परिवर्तित करने के लिए यह शर्त लगा दी गई है कि इनका हिस्सा पूजी में गैर निवासी हितों का भाग 40% से अधिक नहीं होना चाहिए।

इन कम्पनियों द्वारा प्राप्त लाभ की अत्यधिक दर यह संकेत करती है कि हिस्सा पूजी में 100 से 74 प्रतिशत (या 100 से 40 प्रतिशत) तक कमी करने से भारत में अन्य देशों को धनराशि विकास पर कोई अन्तर नहीं पड़ा। ये राशियाँ तो उसी प्रकार बहु राष्ट्रीय निगमों के प्रधान कार्यालय स्थित देशों को भेजी जा रही हैं। उदाहरणार्थ पीण्डस और वारेन टी लि तो अपनी कम्पनी की शुद्ध परिसम्पत्त के समान राशि हर दूसरे वर्ष भेज देती हैं परन्तु कोलगेट पामोलिव 100 प्रतिशत लाभ दर प्राप्त कर अत्यधिक लाभ की सीमाओं तक पहुँच गयी है। दूसरे शब्दों में कुल शुद्ध परिसम्पत्त 14 महीनों में निर्यात की गई। इतनी अत्यधिक लाभदायकता के कारण इन कम्पनियों के नए जारी किए गए हिस्सों के लिए लोगों ने पागलों की तरह प्रार्थना पत्र भेजे। अतः अपनी हिस्सा पूजी को विस्तृत करने के बहाने ये कम्पनियाँ भारी मात्रा में स्थानीय पूजी एकत्र करने में सफल हो गयीं। परन्तु इस नीति का अप्रत्यक्ष लाभ यह होगा कि ये हिस्सेदार अपने हित में इन बहु राष्ट्रीय निगमों के व्यापार का समर्थन करेंगे।

तालिका 2 1977 में कुछ चुने हुए बहु-राष्ट्रीय निगमों की लाभदायकता

	शुद्ध परिसम्पत्त (1)	व्याज रहित ऋण (2)	कर परभाव लाभ (3)	शुद्ध परिसम्पत्त पर प्रत्याय दर 4=(3/1×100)
वारेन टी लि	441	200	214	48%
मैकलियड रसस लि	239	190	158	66%
पीण्डस लि	124	082	063	61%
केसन्ट डाइज एण्ड केमिकल्स लि (पहले आई सी आई घो)	160	144	051	32%
कोलगेट पामोलिव लि	275	295	244	89%

दूसरे, भारतीयकरण को मिथ्या धारणा का अन्तना इस बात से लगाया जा सकता है कि जनक कम्पनी (Parent company) को भारतीय कम्पनी के अध्यक्ष और प्रबंध निदेशक नियुक्त करने का अधिकार होगा और यह अधिकार कम्पनी के पास तब भी रहेगा जबकि हिस्सा पूजी में विदेशियों का भाग कम करके 25 प्रतिशत के निम्न स्तर तक घटके दिया जायेगा। इस प्रकार अल्पसंख्यक सहयोग के फलस्वरूप जनक कम्पनी द्वारा नियंत्रण करने की स्थिति में कोई अन्तर नहीं आया। दलीप स्वामी ने पौड्स लि के प्राप्तेकस से उद्धृत करते हुए स्थिति स्पष्ट की है 'तौस सफल वर्षों के बाद चीजबो पौड्स कम्पनी का अध्याय समाप्त हो गया है और एक नया अध्याय खुल गया है पौडस (इण्डिया) लि का जन्म। नाम और सहयोग के ढांचे के अतिरिक्त, कुछ भी परिवर्तन नहीं हुआ।'

तासरे, विदेशी नियंत्रणाधीन कम्पनियों और भारतीय नियंत्रणाधीन कम्पनियों को तुलना करने से पता चलता है कि पूर्वोक्त को लाभदायकता उपरोक्त की अपेक्षा कहीं अधिक है। विदेशी नियंत्रणाधीन कम्पनियों में सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनियों में लाभदायकता की दर 24 प्रतिशत था परन्तु इसके विरुद्ध भारतीय नियंत्रणाधीन कम्पनियों में यह दर केवल 15 प्रतिशत थी। निजी लि कम्पनियों में यह अन्तर और भी अधिक था। निजी लि कम्पनियों में जो विदेशी नियंत्रणाधीन कम्पनियों में एक तिहाई अर्थात् 11.5 प्रतिशत थी।

निष्कर्ष यह कि ऊपर दिए गए विश्लेषण से पता चलता है कि विदेशी नियंत्रणाधीन कम्पनियों में भारतायकरण का प्रयोग केवल एक धूम्रपान के रूप में किया गया है ताकि तीसरी दुनिया के लोगों द्वारा इनके विरोध को नरम किया जा सके। 1970-80 के दशक के दौरान बहु राष्ट्रीय निगमों का तीसरी दुनिया में विरोध हुआ। यह कहा गया है कि तकनालाजी हस्तांतरण के रूप में बहु चर्चित लाभ बहुत कम कीमत पर प्राप्त किए जा सकते हैं यदि बहु राष्ट्रीय निगम तकनालाजी हस्तांतरण के उपकरण के रूप में इसे पालन न किए जाए। विदेशी कम्पनियों के भारतीयकरण से केवल भारतीय बुर्जुआ वर्ग बहु राष्ट्रीय निगमों के घेरे में आ गया। इसके कारण भारत से विदेशों को अतिरिक्त उत्पाद के विकास को रोकने में सहायता नहीं मिली।

### 3 विदेशी विनियोग नीति (Foreign Investment Policy)

34 उद्योगों में 51 प्रतिशत इक्विटी (Equity) तक के विदेशी विनियोग के लिए स्वतः स्वीकृति (Automatic approval) के लिए 1991 का औद्योगिक नीति में विदेशी

विनियोग को उद्घर बनाने का निर्णय किया गया। विदेशी विनियोग सवर्धन बोर्ड (Foreign Investment Promotion Board) स्थापित किया गया ताकि स्वतः स्वीकृति के आधीन न आने वाले आवेदनों की स्वीकृति की क्रिया त्वरित की जा सके। 1992-93 के दौरान प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग (Direct foreign investment) पोर्टफोलियो विनियोग (Portfolio Investment) अनिवार्य भारतीयों द्वारा विनियोग को प्रोत्साहित करने के लिए निम्नलिखित उपाय किए गए

1. उपभोक्ता वस्तु उद्योगों की अपेक्षा, 51 प्रतिशत इक्विटी तक विदेशी विनियोग के लिए पहले से लागू लाभांश समुलन शर्त लागू नहीं होगी।

2. कुछ निर्धारित दिशा निर्देशों (Guidelines) के आधीन विदेशी इक्विटी वाली कम्पनियाँ अपनी इक्विटी को 51 प्रतिशत तक बढ़ा सकती हैं। प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग के लिए भी तेल अन्वेषण उत्पादन और शोधन तथा गैस के विपणन के क्षेत्र में अनुमति दी गयी है।

3. अनिवार्य भारतीयों और उनके अधिपत्याधीन समुद्रपारीय निगमित निकायों (Overseas Corporate Bodies) को उच्च प्राथमिकता प्राप्त उद्योगों में शत प्रतिशत इक्विटी तक निवेश करने की इजाजत दी गई है। उन्हें अपनी पूंजी एवं आय के प्रत्यावर्तन (Repatriation) की भी अनुमति होगी। अनिवार्य भारतीयों (Non resident Indians) को नियात गृहों, व्यापार गृहों, स्टार व्यापार गृहों (Star Trading Houses) रुग्ण उद्योगों, होटलों, निर्यातोन्मुख इकाइयों (Export-oriented Units) अस्पतालों, पर्यटन उद्योगों, वास्तविक जामदा, आवास और अद्य संरचना (Infrastructure) ढांचे में शत प्रतिशत तक निवेश की इजाजत दी गयी है। भारतीय मूल के विदेशी नागरिकों को भारतीय रिजर्व बैंक की अनुमति बिना अवासीय सम्पत्ति (Housing property) अधिप्राप्त करने की अनुमति दी गई है।

4. भारत ने 13 अप्रैल 1992 को विदेशी निवेशकों के संरक्षण के लिए बहुपक्षीय निवेश गारंटी एजेंसी (Multilateral Investment Guarantee Agency) प्रोटोकॉल पर हस्ताक्षर कर दिए हैं।

5. विदेशी मुद्रा विनियमन अधिनियम (Foreign Exchange Regulation Act) के उपबन्धों को जनवरी 1993 के एक अध्यादेश द्वारा उद्घर बनाया गया है जिसके परिणामस्वरूप 40 प्रतिशत से अधिक विदेशी इक्विटी वाली कम्पनियों को पृथक् स्थापित वाली भारतीय कम्पनियों के समान समझा जाएगा।

6. विदेशी कम्पनियों को 14 मई 1992 से देशी विक्री सवध में अपने टेड मार्क का प्रयोग करने की अनुमति दी गयी है।



अतः सरकार ने विदेशी विनियोग को प्रोत्साहित करने के लिए सभी प्रकार के प्रोत्साहन एवं आकर्षण दिए हैं ताकि विदेशी निवेश बढ़े। नीति में यह पलटाव नयी औद्योगिक नीति में विदेशी पूँजी के अन्तर्प्रवाह को सुगम बनाने के प्रस्ताव के अनुकूल ही है।

#### 4 भारतीय अर्थव्यवस्था में बढ़ता हुआ

##### विदेशी सहयोग

##### (Growing Foreign Collaboration in the Indian Economy)

आयोजन के प्रारंभिक चरण में विदेशी पूँजी के प्रति राष्ट्रीय नीति ने विदेशी पूँजी को आवश्यकता को तो स्वीकार किया किन्तु इसे प्रभावोत्पन्न न देने का निर्णय किया गया। परिणामतः विदेशी पूँजी को अपनी इक्विटी 49 प्रतिशत की अधिकतम सीमा के भीतर ही रखने का निर्देश दिया गया और भारतीय सहभागी को अधिकांश भाग रखने की इजाजत दी गयी। इसके अतिरिक्त विदेशी सहयोगी फर्मों को प्राथमिकता क्षेत्रों में प्रवेश करने की इजाजत दी गयी विशेषकर ऐसे क्षेत्रों में जिनमें देश ने अपनी सामर्थ्य का विकास नहीं किया हुआ था। परन्तु समग्र रूप में विदेशी सहयोग के बारे में हमारी नीति प्रतिबन्धनात्मक एवं चपनात्मक रही। परिणामतः 1961 और 1970 के दौरान 2475 विदेशी सहयोगों को स्वीकृति प्रदान की गयी और अगले दशक (1971-80) के दौरान 3041 अतिरिक्त सहयोगी फर्मों को स्वीकृति दी गयी। 1981-90 के दशक के दौरान 7436 सहयोगी फर्मों को जिनमें 1842 करोड़ रुपये का विनियोग अन्तर्निहित था स्वीकृति दी गयी।

तालिका 3 भारत में विदेशी सहयोगों की स्वीकृतियाँ (1948 से 1990)

वर्ष	विदेशी सहयोगों की कुल संख्या	ऐसे सहयोग जिनमें वित्तीय विनियोग अन्तर्निहित
1961-70	2475	800
1971-80	3041	418
1981-90	7436	1842

अस्सी के दशक के दौरान सरकार ने विदेशी सहयोगों के प्रति अपनी नीति में ढील दी। यह विशेषकर तेल निर्यातक विकासशील देशों के सदर्भ में किया गया और छूटका एक सुनिश्चित पैकेज तैयार किया गया—

(i) तकनालाजी हस्तांतरण के साथ सम्बन्धित कायम किए बिना तेल निर्यातक विकासशील देशों के विनियोजकों को नये उद्यमों में 40% इक्विटी तक के निवेश की सुनिश्चित क्षेत्रों में इजाजत दी गयी।

(ii) सरकार द्वारा निर्धारित शर्तों के बावजूद के अन्तर्गत अनिवार्य भारतीयों को भारतीय औद्योगिक इकाइयों में निर्धारित परियोजना में निवेश की इजाजत दी गयी।

इसके बाद जनवरी 1983 में तकनालाजी नीति वक्तव्य (Technology Policy Statement) पेश किया गया। इस नीति का उद्देश्य आयातित तकनालाजी प्राप्त करना था और इस बात का विश्वास दिलाना था कि वह अद्यतन तकनालाजी हो और देश की आवश्यकताओं और संसाधनों के लिए उचित हो। लाइसेंस प्रणाली को उदार बनाने के लिए नीति सम्बन्धी बहुत से उपायों की घोषणा की गयी—

1 26 उद्योगों को छोड़ अन्य सभी उद्योगों को लाइसेंस प्राप्त करने में छूट दे दी गयी और गैर एम आर टी पी और गैर फेरा कम्पनियों (Non FERA Companies) को भी छूट दी गयी।

2 निजी क्षेत्र को टेली संचार उपकरणों के निर्माण में भाग लेने की स्वीकृति दी गयी।

3 बहुत सी इलेक्ट्रॉनिक मर्दों को एकाधिकारी प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार कानून से छूट दे दी गयी।

4 विदेशी कम्पनियों को इलेक्ट्रॉनिक हिस्सों के निर्माण की इजाजत दी गयी।

5 एम आर टी पी इकाइयों को जिन उद्योगों में उत्पादन की इजाजत दी गयी उनमें बहुत सी नई मर्दों को शामिल किया गया।

7 बहुत से उद्योगों में लाइसेंस के विस्तृत वर्गीकरण (Broad banding) की इजाजत दी गयी और

8 एम आर टी पी कम्पनियाँ अपने अनुसंधान एवं विकास के परिणामों का वाणिज्यीकरण (Commercialization) कर सकती हैं। ये राष्ट्रीय प्रयोगशालाओं के अनुसंधान का भी वाणिज्यीकरण कर सकती हैं।

तकनीकी सहयोगी निगमों (Technical Collaborations) को वित्तीय कर्सीटियों अर्थात् रायल्टी या एक मुश्त भुगतान या दोनों के सम्मिश्रण के आधार पर कार्य करने की इजाजत दी गयी और परिणामतः 1981-90 के दशक के दौरान स्वीकृतियों की संख्या 7436 के रिकार्ड स्तर पर पहुँच गयी जिसमें 1274 करोड़ रुपये का कुल विनियोग भी अन्तर्निहित था।

1981-90 के दौरान विदेशी सहयोगी निगमों के देशानुसार विश्लेषण से पता चलता है कि यू एस ए को सर्वोच्च स्थान प्राप्त है और इसने 3227 करोड़ रुपये का निवेश किया है। यह कुल विदेशी सहयोग स्वीकृतियों का एक चौथाई है। इसके बाद क्रमशः आते हैं पश्चिमी जर्मनी, जापान, यू के, इटली, फ्रांस और स्विट्जरलैंड। पाँच देशों अर्थात् यू एस

ए पश्चिमी जर्मनी जापान यू के और इटली द्वारा कुल स्वीकृत विनियोग का लगभग 63 प्रतिशत उपलब्ध कराया गया। अनिवासी भारतीयों (Non resident Indians) ने लगभग 113 करोड़ रुपये जुटाए जो कुल विनियोग का 8.9 प्रतिशत था।

तालिका 4 1981-90 के दौरान विदेशी विनियोग स्वीकृतियों का देशानुसार विवरण

देश	विनियोग स्वीकृतियाँ (करोड़ रुपये)	कुल विनियोग में भाग
यू एम ए	37.7	25.3
पश्चिम जर्मनी	218.5	17.2
जापान	107.4	8.4
यू के	90.3	7.1
इटली	59.8	4.7
फ्रांस	44.1	3.4
स्विट्जरलैण्ड	40.3	3.2
अनिवासी भारतीय	113.4	8.9
अन्य	7.5	2.8
कुल	1,274.0	100.0

विदेशी सहयोग निगमों (Foreign Collaborations) के उद्योगवार विश्लेषण से पता चलता है कि इलेक्ट्रिकल्स एवम् इलेक्ट्रॉनिक्स (जिसमें टेली संचार भी शामिल है) को कुल स्वाकृतियों का 27 प्रतिशत प्राप्त हुआ जिससे यह संकेत मिलता है कि इस क्षेत्र को सर्वोच्च प्राथमिकता दी गयी। इसके बाद औद्योगिक मशीनरी का नम्बर है (15.5 प्रतिशत)। रसायन में विदेशी विनियोग (उधारकों को छोड़कर) महत्व का दृष्टि से तीसरे नम्बर पर है। कुल मिलाकर यह कहना उचित होगा कि प्राथमिकता क्षेत्र को कुल स्वाकृतियों का लगभग 70 प्रतिशत प्राप्त हुआ। इसका तात्पर्य यह कि विदेशी विनियोग स्वाकातम्य देश में इस समय विदेशी पूँजी के बारे में वर्तमान बातावरण के मोटे तौर पर अनुकूल थी।

विदेशी विनियोग स्वीकृतियाँ और वास्तविक अन्तर्प्रवाह

1991 की आद्यौगिक नीति का घोषण के पर्यन्त भारत में विदेशी पूँजी के अन्तर्प्रवाह में तेजा आया है। आर्थिक समीक्षा (1996-97) द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों के अनुसार 1991-92 और 1995-96 के दौरान (देखिए तालिका 5) कुल विदेशी विनियोग के रूप में 13.9 अरब डॉलर प्राप्त किए गए जिसमें से 4.6 अरब डॉलर (33.7 प्रतिशत) प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग (Direct foreign investment) के रूप में थे और शेष 9.3 अरब डॉलर (67.3 प्रतिशत) पोर्टफोलियो विनियोग (Portfolio investment) के रूप में। इससे स्पष्ट है कि विदेशी पूँजी की प्राथमिकता पोर्टफोलियो

विनियोग के रूप में अधिक थी और प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग के रूप में कहीं कम। इसके अतिरिक्त 4.6 अरब डॉलर के कुल प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग में से लगभग एक तिहाई (1.5 अरब डॉलर) अनिवासी भारतीयों (Non resident Indians) का योगदान था। अतः विदेशी फर्मों का कुल विदेशी विनियोग के प्रवाह में प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग के रूप में योगदान केवल 20 प्रतिशत था।

तालिका 5 वर्षानुसार विदेशी विनियोग

	करोड़ यू.एस. डॉलर		
	प्रत्यक्ष विनियोग	पोर्टफोलियो विनियोग	कुल
1991-92	15.0	0.8	15.8
1992-93	34.1	9.7	43.3
1993-94	62.0	34.9	411.3
1994-95	131.4	351.8	489.5
1995-96	213.3	221.4	434.7
कुल (1991-92 से 1995-96)	455.8	938.8	1,394.6
कुल का प्रतिशत	(32.7)	(67.3)	(100.0)

\*असंदाय

स्रोत: आर्थिक समीक्षा (1996-97) से संकलित

उद्योगों को नातियों का अनुक्रिया के कारण विदेशी पोर्टफोलियो जिसमें विश्व जमा प्राप्तियाँ (Global deposits receipts) भी शामिल हैं के रूप में विनियोग करने के अधिक इच्छुक थे। इस प्रकार विदेशी संस्थानात्मक विनियोग (Foreign Institutional Investment) और यूरो हिस्सा पूँजी (Euro-equity) आदि में विनियोग जो 1992-93 में 10 करोड़ डॉलर था तेजी से बढ़कर 1995-96 में 213.4 करोड़ डॉलर हो गयी।

तालिका 6 में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि 1995 के दौरान 112.2 करोड़ डॉलर (37.489 करोड़ रुपये) के प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग के प्रस्ताव स्वाकृत किए गए जबकि 1991 में यह राशि केवल 32.5 करोड़ डॉलर (739 करोड़ रुपये) थी। 1991 से 1996 के दौरान प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग (Direct foreign investment) के रूप में 2,961 करोड़ डॉलर (97,777 करोड़ रुपये) के कुल प्रस्तावों को स्वाकृत दी गयी जबकि इसके विरुद्ध पिछले पूरे दशक (1981-90) के दौरान केवल 10 अरब डॉलर (1,274 करोड़ रुपये) के विदेशी विनियोग का स्वकृति दा गया। इसमें संदेह नहीं कि इन सब प्रस्तावों को वास्तविक अन्तर्प्रवाहों (Actual inflows) का रूप धारण करने में समय लगता है परन्तु तालिका 6 में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि दुर्भाग्यवश, कुल स्वाकृतियों के प्रतिशत के रूप में वास्तविक

अन्तर्प्रवाह 13 से 21 प्रतिशत के बीच रहे हैं। यह आकड़ा बहुत ही निम्न है। इसका मुख्य कारण देश में राजनीतिक अस्थिरता की परिस्थिति है।

तालिका 6 प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग वास्तविक  
बनाम स्वीकृतियाँ

	स्वीकृतियाँ		वास्तविक अन्तर्प्रवाह		कुल का प्रतिशत
	करोड़ रुपये	यूएस करोड़ डॉलर	करोड़ रुपये	यूएस करोड़ डॉलर	
1991	739	32.5	32.5	15.5	47.5
1992	5256	178.1	675	23.3	12.8
1993	11189	355.8	1786	57.4	16.0
1994	13591	433.2	2972	95.8	21.9
1995	37489	1124.5	6720	210.0	17.9
1996*	29513	836.7	5877	167.0	19.9
कुल	97777	29608	18418	569.0	18.8

\*सितम्बर 1996 तक

स्रोत भारत सरकार, आर्थिक समीक्षा (1996-97)

तालिका 7 में दिए गए उद्योगवार आकड़ों से प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग की स्वीकृतियों का पता चलता है। इनके अनुसार प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग का लगभग 72 प्रतिशत प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों (Priority sectors) जैसे पावर, ईंधन धातुकर्म उद्योग बिजली का सामान साफ्टवेयर, रसायन एवं उर्वरक परिवहन औद्योगिक मशीनरी एवं टेली संचार में लगा हुआ था। इसके विरुद्ध विनियोग स्वीकृतियों का 28 प्रतिशत गैर प्राथमिकता वाले क्षेत्रों अर्थात् खाद्य संसाधन उद्योगों सेवा क्षेत्र और व्यापार, दवाइयों एवं औषधों आदि में लगा हुआ था।

तालिका 7 विभिन्न क्षेत्रों का विदेशी स्वीकृत  
विनियोग में भाग

(अगस्त 1991 से जुलाई 1997)

उद्योग/क्षेत्र	स्वीकृतियों की संख्या	स्वीकृत विनियोग	कुल विनियोग में भाग
		(करोड़ रुपये)	(प्रतिशत)
क प्राथमिकता क्षेत्र			
पावर एवं ईंधन	242	32691	25.5
टेली संचार	277	27370	21.3
रसायन (उर्वरकों को छोड़कर)	531	8064	6.3
परिवहन क्षेत्र	309	8012	6.2
बिजली संचयन (जिसमें साफ्टवेयर भी शामिल है)	1138	7566	5.9
धातुकर्म उद्योग	191	7154	5.6
औद्योगिक मशीनरी	361	1797	1.4

उप योग	3049	92654	72.2
ख गैर प्राथमिकता क्षेत्र			
सेवा क्षेत्र	428	9367	7.3
खाद्य विधायन उद्योग	482	7490	5.8
होटल और पर्यटन	163	2938	2.3
वस्त्र उद्योग	325	2227	1.7
कमज और गुड़ (जिसमें कमज उत्पाद भी शामिल है)	63	1597	1.2
किण्वन उद्योग	38	1104	0.9
चीनी	6	1001	0.8
अन्य	2019	9957	7.8
उप योग	3524	35601	27.8
कुल योग	6573	128335	100.0

यह बात बड़ी अजीब है कि औद्योगिक मशीनरी कुल स्वीकृत विनियोग का केवल 1.4 प्रतिशत थी। इस परिस्थिति की व्याख्या करते हुए औद्योगिक विकास अध्ययन संस्थान ने यह उल्लेख किया 'पूजी वस्तु क्षेत्र के लिए सीमा शुल्कों में तीव्र कटौती के कारण विदेशी विनियोगकर्ता भारत की मशीनरी का निर्यात करना अपेक्षाकृत अधिक लाभदायक समझते होंगे इसकी बजाए कि देश में मशीनरी का निर्माण किया जाए। यह भी देखा गया है कि इस क्षेत्र की ओर तकनीकी सहयोगों (Technical collaborations) में भी अधिक ध्यान नहीं दिया गया।

किन्तु ये आकड़े पूरी कहानी नहीं बताते। आर्थिक समीक्षा (1996-97) में यह अनुमान लगाया गया कि प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग (Direct foreign investment) की अगस्त 1991 से अक्टूबर 1996 के दौरान प्राप्त स्वीकृतियों में उपभोग वस्तु क्षेत्र का भाग 15.3 प्रतिशत और पूजी वस्तुओं एवं मशीनरी का 13.1 प्रतिशत और आधार संरचना (Infra structure) का 49.1 प्रतिशत था। इससे यह अभास होता है कि उपभोग वस्तु क्षेत्र का भाग सापेक्ष छोटा था परन्तु वास्तव में ऐसा नहीं है। इसका कारण यह है कि चाहे खाद्य विधायन (Food processing) का कुल स्वीकृत विनियोग में भाग केवल 6.5 प्रतिशत था अर्थात् 7500 करोड़ रुपये किन्तु केवल कोका कोला को 2700 करोड़ रुपये और पेप्सी को 1000 करोड़ रुपये के विनियोग की स्वीकृति दी गयी। अतः साफ्ट ड्रिंक में ये दोनो भीमकाय फर्म उदारोत्कर्ष के पश्चात् बाजार पर छा गयीं। चूँकि बहुत से उपभोग वस्तु कम्पनियाँ नियंत्रक कम्पनियाँ (Holding companies) और अनुपगमि कम्पनियाँ (Subsidiaries) स्थापित कर रही हैं और इनमें विनियोग को स्वीकृत विनियोग (Approved invest

ment) में शामिल नहीं किया जाता, स्वीकृत विनियोग के आकड़े इन कम्पनियों की बाजार परिस्थितियों को प्रभावित करने की शक्ति का अल्पानुमान हैं। उदाहरणार्थ हिन्दुस्तान लावर ने हाल ही में बहुत सी भारतीय कम्पनियों को अपने स्वामित्वाधीन कर लिया है (बुक बाड लिफ्टिंग) टाई, आयल मिल्स और कई अन्य फर्मों को मिलाकर यूनीलीवर नाम की एक अनुषंगी फर्म (Subsidiary) कायम कर दी है। चूँकि अनुषंगीयों में विनियोग को स्वीकृत विनियोग में शामिल नहीं किया जाता ये आकड़े इस फर्म की भारतीय बाजार ढांचे को प्रभावित करने की शक्ति का पूर्ण अनुदान नहीं हैं।

### स्वीकृतियों का आकार वितरण (Size Distribution)

चूँकि अधिकतर स्वीकृतियाँ पावर एव इंजन और आधार संरचना क्षेत्रों में थीं इससे विनियोग त्वकृतियों का आकार बढ़ गया। उदाहरणार्थ 39 प्रस्ताव (कुल का 0.6 प्रतिशत) जो 500 करोड़ रुपये से अधिक की अभिसीमा में थे, कुल स्वीकृत विनियोग के 3.4 प्रतिशत के लिए हैं। यदि हम इसमें से सभी प्रस्ताव भी जोड़ दें जो 100 करोड़ रुपये से अधिक हैं तो ये कुल स्वीकृत विनियोग के 7.1 प्रतिशत तक पहुँच जाते हैं। अतः विदेशी विनियोग में बड़े आकार वाले विनियोग प्रस्तावों का प्रभुत्व रहेगा और विदेशी सहायता की सफलता बड़े आकार वाले प्रस्तावों से आती जाएगी।

### विदेशी स्वामित्व की सीमा

विदेशी विनिमय विनियमन कानून (Foreign Exchange Regulation Act) के अधिन, विदेशियों को हिस्सा पूँजी स्वामित्व 40 प्रतिशत तक रखने की इजाजत थी और इसने विदेशी फर्मों की प्रधान स्थान प्राप्त करने के विरुद्ध प्रतिरोधक का कार्य किया। 1991 की औद्योगिक नीति की घोषणा के पश्चात् विदेशी कम्पनियों को स्वचालित स्वीकृति (Automatic approval) के रूप में 51 प्रतिशत तक बहुसंख्य भाग को इजाजत दे दी गयी परन्तु इस सीमा को बढ़ाकर जनवरी 1997 में 74 प्रतिशत कर दिया गया और प्रवासी भारतीयों (Non Resident Indians) के लिए यह सीमा 100 प्रतिशत कर दी गयी। सरकार उच्च तकनीकी और निर्यातमुख्य विदेशी कम्पनियों में 100 प्रतिशत स्वामित्व की इजाजत दे सकती थी।

तालिका 8 में दिए गए आकड़ों से पता चलता है कि

(i) उदारीकरण से पूर्व 1981-83 के दौरान विदेशी स्वामित्व का वितरण अत्यधिक 40 प्रतिशत तक के पक्ष में था। कुल स्वामित्व का 89 प्रतिशत ऐसा फर्मों के पास था

जिनका हिस्सा पूँजी में भाग 40 प्रतिशत से कम था।

(ii) उदारीकरण के पश्चात् 100 प्रतिशत विदेशी स्वामित्व वाली कम्पनियों का भाग अनुषंगी कम्पनियों में 33 प्रतिशत था। 40 प्रतिशत से कम स्वामित्व वाली अनुषंगी कम्पनियों का भाग गिरकर 15 प्रतिशत हो गया और 40 से 99.9 प्रतिशत की अभिसीमा का भाग उन्नत होकर 52 प्रतिशत हो गया। अतः विदेशी अनुषंगीयों (Foreign Subsidiaries) के स्वामित्व ढांचे में सरचनात्मक परिवर्तन हुआ है बहुसंख्य स्वामित्व (50 प्रतिशत से अधिक) वाली कम्पनियों का भाग कुल का 56 प्रतिशत था।

### तालिका 8 विदेशी भाग के अनुसार स्वीकृत विनियोग का वितरण

विदेशी भाग	स्वीकृतियों की संख्या	स्वीकृत राशि	कुल का प्रतिशत
(करोड़ रुपये)			
<b>क 1981 से 1983</b>			
25 प्रतिशत से कम	79	26.4	12.1
25 से 40 प्रतिशत	160	158.3	77.1
40 से 50 प्रतिशत	9	10.6	4.9
50 से 74 प्रतिशत	22	11.2	5.1
74 से 99.9 प्रतिशत	5	0.4	0.2
100 प्रतिशत	2	1.4	0.6
<b>कुल</b>	<b>277</b>	<b>218.3</b>	<b>100.0</b>
<b>ख अगस्त 1991 से मई 1997</b>			
25 प्रतिशत से कम	1077	4946.3	4.7
25 से 40 प्रतिशत	689	10,548.5	10.1
40 से 50 प्रतिशत	1,746	30,581.9	29
50 से 74 प्रतिशत	1,218	14,909.3	14.3
74 से 99.9 प्रतिशत	507	9,260.0	8.9
100 प्रतिशत	800	3,433.4	32.8
<b>कुल</b>	<b>6,037</b>	<b>104,580.2</b>	<b>100.0</b>

### वित्तीय और तकनीकी सहयोग (Financial and Technical Collaborations)

विदेशी सहयोग दो प्रकार के हैं (i) तकनीकी स्वीकृतियाँ निम्ने तकनीकीजों के लिए भुगतान करना पड़ता है और (ii) वित्तीय सहयोग निम्ने किसी वर्तमान या नई फर्म की हिस्सा पूँजी के लिए भुगतान करना पड़ता है। 600 करोड़ रुपये तक उद्योग मंत्रालय विदेशी विनियोग प्रोत्तति बोर्ड (Foreign Investment Promotion Board) के परामर्श पर स्वीकृति प्रदान करता है परन्तु इस सामा में बड़े प्रोजेक्ट विदेशी विनियोग पर मंत्रिमंडल समिति (Cabinet Committee on Foreign Investment) स्वीकृति देती है।

## तालिका 9 वित्तीय और तकनीकी सहयोग

वर्ष	स्वीकृत सहयोगों की संख्या वित्तीय तकनीकी कुल	वित्तीय सहयोग का प्रतिशत भाग	स्वीकृत विनियोग
1981 85	688 2740	3 428	20 1 3 747
1986 90	1 154 2 853	4 007	28 8 8 994
1991	289 661	950	30.4 534
1992	692 828	1,520	45.5 3,879
1993	785 691	1,476	53.2 8,862
1994	1,062 792	1,854	57.3 14 190
1995	1,355 982	2,337	58.0 32,070
1996	1,559 744	2,303	67.7 36,150
1997 (नुलार् तक)	918 371	1,289	71.2 32,740
1991 जुलाई 1997 660	5 069	11 729	56 8 1 28 425

स्रोत भारत सरकार, उद्योग मंत्रालय

तालिका 9 में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि

(i) 1981 85 के दौरान वित्तीय सहयोग केवल 20.1 प्रतिशत थे परन्तु 1991 97 के दौरान ये तेजी के बढ़कर 56.8 प्रतिशत हो गए।

(ii) स्वीकृति की राशि भी जो 1985 90 के दौरान 899 करोड़ रुपये थी तेजी से बढ़कर 1991 97 के दौरान 1 28 425 करोड़ रुपये हो गयी।

## देशानुसार विदेशी विनियोग स्वीकृति

तालिका 10 1992 से 1996 के दौरान देशानुसार स्वीकृत विदेशी विनियोग

	करोड़ रुपये	कुल का प्रतिशत
1 समुक्त राज्य अमेरिका	25,292	26.0
2 यू के	5,291	5.4
3 प्रवासी भारतीय	18,507	19.1
4 मॉरिशस	4,802	4.9
5 जापान	4,270	4.4
6 फ्रांस	4,164	4.3
7 जर्मनी	3,708	3.8
8 आस्ट्रेलिया	2,834	2.9
9 नीदरलैंड्स	2,641	2.7
10 बार्लेण्ड	2,426	2.5
11 सिंगापुर	1,704	1.8
12 मलेशिया	1,536	1.6
13 चीन	684	0.7
14 अन्य	19,243	19.8
कुल	97 102	100 0

नोट भारत पर रिजर्व बैंक द्वारा प्रवासी भारतीयों के स्वीकृत विदेशी विनियोग की 13 633 करोड़ रुपये की राशि को गणित में शामिल किया गया है

स्रोत रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया के रेन्सो एवं वित्त की रिपोर्ट (1996-97)

जाहिर है कि उदारीकरण के बाद के काल में तकनीकी स्वीकृतियों से वित्तीय स्वीकृतियों की ओर परिवर्तन हुआ है किन्तु सरकार अधिक विदेशी विनियोग को पहले की अपेक्षा आकर्षित करने में सफल हुई है।

1992 से 1996 के दौरान स्वीकृत विदेशी विनियोग के देशानुसार आंकड़ों से पता चलता है कि समुक्त राज्य अमेरिका का कुल विनियोग में योगदान 26.0 प्रतिशत यू के 5.4 प्रतिशत मॉरिशस 4.9 प्रतिशत जापान 4.4 प्रतिशत आइसलैंड का 4.3 प्रतिशत था। अतः इन पांच देशों ने कुल विनियोग में 45 प्रतिशत योगदान किया। वास्तव में मॉरिशस एक कर-आश्रय (Tax Shelter) होने के कारण अन्य विकसित देशों के विनियोगों के लिए एक मार्ग है जिससे वे कुछ कर बचा सकते हैं। परन्तु प्रवासी भारतीयों का योगदान 19.1 प्रतिशत है। रिजर्व बैंक की रेन्सो और वित्त रिपोर्ट (1996 97) ने संकेत दिया है कि इसमें रिजर्व बैंक द्वारा स्वीकृत विनियोग को शामिल नहीं किया गया। इस रिपोर्ट के अनुसार 1992 से 1996 की 5 वर्षीय अवधि में प्रवासी भारतीयों के स्वीकृत विनियोग की राशि 18 507 करोड़ रुपये थी। इससे पता चलता है कि रिजर्व बैंक के आंकड़ों में 13 633 करोड़ रुपये की राशि शामिल नहीं की गयी क्योंकि इसमें केवल 4 874 करोड़ रुपये ही दिखाए गए हैं। यदि इस राशि को शामिल कर लिया जाए, तो यह बात स्पष्ट हो जाती है कि प्रवासी भारतीयों का कुल स्वीकृत विनियोग में भाग 19.1 प्रतिशत था। अतः प्रवासी भारतीय (NRIs) दूसरा सबसे उच्चतम स्त्रोत है जिसका भारत को विदेशी निवेश करना चाहिए क्योंकि इसके साथ कोई राजनीतिक शर्तें भी जुड़ी हुई नहीं हैं। प्रवासी भारतीय तकनीकी हस्तांतरण (Technology Transfer) भी कर सकते हैं क्योंकि विकसित देशों में स्थित होने के कारण वे अद्यतन तकनीकियों से अधिक परिचित हैं।

## स्वामित्वान्तरण और विदेशी विनियोगों का कार्यान्वयन

ऐसा प्रतीत होता है कि भारतीय उद्यमकर्ता अपनी सौदा शक्ति को घटे हैं और बहुराष्ट्रीय निगम विदेशी ब्रह्मों का स्वामित्व अपने आधीन करते चले जा रहे हैं। इस बात पर बल देना आवश्यक है कि स्वामित्वान्तरण (Takeover) से नई उत्पादन सामर्थ्य में वृद्धि नहीं होती। इसके विरुद्ध इसके कारण विदेशी मुद्रा का अधिक वर्धमान होता है। विदेशी सहयोगों में बेहतर तकनीकी हस्तांतरण मुख्य कारण नहीं था।

## हाल ही में हुए कुछ स्वामित्वान्तरण

—आई सी आई (यू के) ने एशियन पेटस के स्वामित्वान्तरण का प्रयास किया।

—हिन्दुस्तान लीवर ने टोपको का स्वामित्व अपने हाथ में लिया।

—प्रीमियर आटोमोबाइल ने अपने दो प्लान्ट पोर्जीओ (Pengeot) को स्वामित्वान्तरित किए।

—लेकमे ब्रैंड एक 50-50 के आधार पर स्थापित समुक्त उद्यम द्वारा लीवर को सौंपे गए।

—टी वी एस मुजुकी ने हीरो हाइड्रा का स्वामित्वान्तरण किया।

—प्लरूल ने टी वी एस प्लरूल का स्वामित्व अपने हाथ में लिया।

—मुजुकी ने मारुति उद्योग में बहुसंख्य नियंत्रण अपने हाथ में लेने का प्रयास किया।

—जिज्जिटो ने एलसी से के संध समुक्त उद्यम (Joint Venture) में अपना भाग 51 से 74 प्रतिशत तक बढ़ाया।

—बास एण्ड लाम्ब ने भारतीय उद्यम में अपना भाग 69 प्रतिशत करने का प्रयास किया।

—हैनकल ने अपना भाग 70 प्रतिशत किया।

—ब्लू स्टार को मोटोरोला ब्लू स्टार और ह्यूलेट पैकर्ड इण्डिया से बाहर निकाला गया।

—श्री राम का भाग श्रीराम हाइड्रा पावर में कम कर दिया गया।

एक भारतीय साझादार यदि अपनी इकाईया हस्तांतरित कर देता है तो उसके पास न ही तो पैसा रह जाता है और न ही बाजार तंत्र।

### बहुराष्ट्रीय निगम और निर्मात

डा एस के गोयल द्वारा किए गए हाल ही के एक अध्ययन से पता चला है कि 1991-92 से 1995-96 के दौरान 100 सबसे बड़े बहुराष्ट्रीय निगमों द्वारा अपनी विराम राशि का निर्यात 8.07 प्रतिशत से बढ़ाकर 8.64 प्रतिशत किया गया जब कि इनकी आयात निर्यात इसी अवधि के दौरान बढ़कर दुगुनी हो गया अर्थात् 6.86 प्रतिशत से 12.94 प्रतिशत। इसके नतीजे के तौर पर ये कम्पनियां शुद्ध रूप में विदेशी मुद्रा खोने वाली कम्पनियां बन गयीं और 270 करोड़ रुपये के सकारात्मक अतिरिक्त को बजाए इनका विदेशी मुद्रा सम्बन्धी घाटा 1600 करोड़ रुपये हो गया। इसी प्रकार तकनालाजी लाभार्थ, यात्रा आदि के लिए भी विदेशी मुद्रा में तीव्र वृद्धि होकर यह 120 करोड़ रुपये से बढ़कर 500 करोड़ रुपये हो गयी। अतः विदेशी विनियोग के आकार और निर्यात में कोई प्रत्यक्ष और सकाशमक सम्बन्ध नहीं है। इससे एक बात साफ हो जाये है कि यदि निर्यात बढ़ाना मुख्य उद्देश्य है तो विदेशी विनियोग अधिक चयनात्मक (Selective) होना चाहिए।

### स्टॉक मार्केट और प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग

स्टॉक मार्केट एक आदर्श सरथा है जिसके द्वारा सुगम तरलता (Easy Liquidity) उपलब्ध करा करके आम जनता को विनियोग के लिए प्रोत्साहित किया जाता है और इस प्रकार अर्थव्यवस्था में छिपा हुआ अतिरिक्त बाहर निकाला जाता है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए अच्छी उदीयमान कम्पनियों के हिस्से स्टॉक मार्केट में अनुसूचित होने चाहिए। 1970 और 1980 के दशकों के दौरान बहुत से विश्वसनीय बहुराष्ट्रीय निगमों के पावली पत्र (Blue chip JNC Scraps) अनुसूचित किए गए। जनता को बहुराष्ट्रीय फर्मों को सहायक फर्मों द्वारा हिस्से बेचने का उद्देश्य जनता से ताजा पूंजी एकत्र करना नहीं हो सकता, बल्कि यह एक प्रकार की रणनीति भी जिसके द्वारा अपने विदेशी जनक (Foreign parent) का विनियोग कम किए बिना विदेशी पूंजी का अनुपात कम किया गया।

उदारीकरण के बाद के काल में यह नीति पलट दी गयी और बहुत से विदेशी कम्पनियों ने प्रथम अवसर प्राप्त करते ही हिस्सा पूंजी में अपना भाग बहुसंख्य कर लिया। ऐसा करते समय अधिकतर विदेशी फर्मों ने स्टॉक मार्केट का परिहार किया। बहुराष्ट्रीय निगम स्टॉक मार्केट को एक तरफ रखकर वर्तमान इकाइयों को स्थानीय लोगों को बेचते हैं और इस प्रकार सम्पूर्ण स्वामित्व वाली अनुषंगी कम्पनियां (Wholly owned subsidiaries) प्रोत्तव करते हैं या जनक कम्पनी को सम्पूर्ण स्वामित्व वाली अनुषंगी कम्पनी को कुछ विभाग/उत्पाद हस्तांतरित कर देती हैं।

तकनीकी सहयोग (Technical collaborations) की संख्या जो 1995 में 982 थी फिरकर 1996 में 744 हो गयी। शुद्ध रूप में तकनालाजीय सहयोगों को हस्तांतरण उपायों द्वारा फर्मों की हिस्सा पूंजी खरीद कर द्वितीय सहयोगों में परिवर्तित करने को प्रवृत्ति पाये गयी। 1991 और 1995 के दौरान तकनालाजी के क्रय के लिए किए गए एकमुश्त भुगतान में सात गुना से भी अधिक वृद्धि हुई और यह बहुत तेजी से 1991 में 980 करोड़ रुपये से बढ़कर 7198 करोड़ रुपये हो गया। तालिका 11

तालिका 11 तकनालाजीय क्रय के लिए स्वीकृत एकमुश्त भुगतान

वर्ष	करोड़ रुपये
1991	980
1992	2281
1993	3690
1994	2300
1995	7198

विदेशी सहयोगों सम्बन्धी नीतियों का मूल्यांकन

उदारोकरण के समर्थकों ने विदेशी सहयोगी निगमों द्वारा अधिकाधिक मात्रा में विनियोग की स्वीकृति देने के पक्ष में मुख्यतः, ये तर्क दिए हैं—ईस्ट इंडिया कम्पनी के दिन अब लट गए हैं। विदेशी सहयोग द्वारा बहुराष्ट्रीय निगमों या उनके अनुयोगियों द्वारा विनियोग का अर्थ उनको दासता था। विश्व के प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग में भारत के भाग की तुलना जब चीन, ब्राजील, मैक्सिको आदि से की जाती है, तो यह पता चलता है कि भारत का भाग बहुत ही कम है। दूसरे, भारत में तकनालाजो हम्मानरण तभी किया जा सकता है यदि तकनीकी दृष्टि से उन्नत देश बहुराष्ट्रीय निगमों के माध्यम द्वारा अधिक प्रत्यक्ष विनियोग करें। इन लाभों से तो आलोचक भी इकार नहीं करते परन्तु वस्तु-स्थिति यह है कि प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग के कुछ पहलू ऐसे हैं जिनका प्रभाव जनकल्याण एवं राष्ट्रीय प्रभुसत्ता पर गभीर रूप में पड़ता है। इन पहलुओं पर गभीरता से विचार करना होगा।

पहला, विदेशी विनियोग का 67 प्रतिशत भाग पोर्टफोलियो विनियोग (वित्तीय विनियोग) के रूप में है जो केवल हिस्सों के सट्टा-व्यापार को प्रोत्साहन देता है। विदेशी कम्पनियों को हिस्सा बाजार में व्यापार करने देने की स्वीकृति पर आलोचकों ने प्ररन-चिन्त लगाया है। इससे हिस्सा-बाजार में कृत्रिम तेजी उत्पन्न हुई है और 6 सितम्बर 1994 को बाम्बे स्टॉक एक्सचेंज का सवेदनशील सूचकांक 4,510 तक पहुँच गया। पहले भी जब हिस्सा-बाजार की तेजी का भडाफोड हुआ, तो हिस्सा-बाजार घडाम से नीचे गिर गया और लाखों छोटे हिस्सेदार जो इस बाजार में शीघ्र मुनाफा कमाने के उद्देश्य से दाखिल हुए थे, को भारी नुकसान हुआ, परन्तु बड़े-बड़े हिस्सेदारों ने बाजार को अपने पक्ष में घुमा कर करोड़ों रुपये हथिया लिए। प्रतिभूति घोटाले में 5,000 करोड़ रुपये हथियाने का अनुमान है आलोचकों का कहना है कि हम भले ही हिस्सा-बाजार में तेजी पर अत्यधिक खुराज ग्राहिर करें परन्तु हम इस बात को ध्यान में नहीं रखते कि हम ज्वालामुखी पर तो बैठे हुए नहीं हैं।

दूसरे, प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग द्वारा उच्च-मध्यम एवं समृद्ध वर्गों की आवश्यकताओं की तुष्टि की जा रही है और इस प्रकार इस विनियोग का केन्द्र भारतीय अर्थव्यवस्था के 18 करोड़ उपभोक्ता हैं। इस दृष्टि से, एक नयी उपभोक्ता संस्कृति पनप रही है जिसमें कोला, जैम, आइसक्रीम, तैयार खाद्यों और चिरस्थायी उपभोग वस्तुओं के उत्पादन पर बल दिया जा रहा है। परिणामतः मन्दूर-वस्तु क्षेत्र की एकदम

उपेक्षा की जा रही है। 1980-81 और 1992-93 के दौरान, चिरस्थायी उपभोग वस्तुओं के उत्पादन की वार्षिक औसत वृद्धि-दर 10 प्रतिशत थी, जबकि मजदूरी-वस्तुओं की 4.5 प्रतिशत के निम्न स्तर पर ही रही। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि उत्पादन द्वारा जन-कल्याण के लाभ की अपेक्षा उच्च-वर्गों की तुच्छ आवश्यकताओं की तुष्टि की जा रही है। इस दृष्टि से, बहुराष्ट्रीय निगमों का आलू के चिम, बेफर, बेकरी उत्पादन, तैयार खाद्य-पदार्थों आदि में प्रवेश लघु स्तर उद्योगों में कार्यरत श्रम के विस्थापन का कारण बन गया है क्योंकि ये छोटी इकाइयाँ बहुराष्ट्रीय निगमों के विशद प्रतिযোগिता में टिक नहीं सकती और सिवाए बन्द करने के इनके पास कोई चारा नहीं रह जाता। अतः उत्पादन एवं रोजगार दोनों की दृष्टि से, बहुराष्ट्रीय निगमों के नरम क्षेत्रों में अप्रतिबन्धन प्रवेश के भयानक परिणाम हो रहे हैं।

तीसरे, भारत में किया गया पोर्टफोलियो विनियोग एक प्रकार की शुष्म मुद्रा (Hot money) है जो यदि बाजार से कोई प्रतिकूल संकेत मिलता है, तो फौरन पलायन कर सकता है। अन पोर्टफोलियो विनियोग को अपने विकास में एक स्थिर कारणतत्त्व मान लेना भूल होगा।

चौथे, प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग के भारी अन्तर्प्रवाह से, विशेषकर वित्तीय क्षेत्र में, हमारे विदेशी मुद्रा रिजर्व बढ जायेंगे जिनके आधार पर देशीय मुद्रा-समर्थन का विस्तार होगा। इस प्रक्रिया में कौमतो का स्फोटिकारी प्रवृत्ति को बल प्राप्त होगा। इसके अतिरिक्त, देश में एक बहुत बड़ा गैर-बैंकिंग वित्तीय एवं अन्तर्बर्ती क्षेत्र पनप रहा है जिसमें विदेशी वित्तीय कम्पनियाँ और पारस्परिक निधियाँ भी शामिल हो सकती हैं। यदि इस क्षेत्र का तेजी से विकास होना है जैसा कि भारत में हो रहा है, तो इसके परिणामस्वरूप रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया द्वारा मौद्रिक प्रबन्ध का कोई भी कदम प्रभावहीन बन जाएगा।

पाँचवें, बहुराष्ट्रीय निगम भारतीय कम्पनियों में प्रवेश के पश्चात् इनमें अपनी हिस्सा-पूजी बढ़ाती जाती हैं और इस प्रकार वे भारतीय कम्पनियों को निगलकर अपना आधिपत्य स्थापित कर लेती हैं। इस प्रकार बहुत-सी भारतीय कम्पनियों पर बहुराष्ट्रीय निगमों ने अपना कब्जा जमा लिया है और निगम क्षेत्र के भारतीयकरण को जो प्रक्रिया जवाहरलाल नेहरू ने आरम्भ की थी पूर्णतया दलट दी गयी है। इससे भारतीय निजी क्षेत्र को भारी झटका मिला है। यही कारण है कि भारत के बड़े उद्योगपतियों ने बाम्बे कन्वेंस या अधिल-भारतीय विनिर्माण सभ में सरकार को उन भेदभावपूर्ण नीतियों के खिलाफ आवाज उठायी जिनके द्वारा विदेशी पूँजी को देशी पूँजी की बामद पर आस्थिर किया जा रहा है।

हाल ही में यह तथ्य उभर कर सामने आया है कि बहुत से बहुराष्ट्रीय निगमों ने पूर्ण स्वामित्वाधीन (100%) अनुषंगी मार्ग (Subsidiary route) के आधार पर भारत में अपने व्यापार का विस्तार करने का फैसला किया है। यह वर्तमान स्थापित एवं अनुसूचित अनुषंगी कम्पनियों की कीमत पर किया जा रहा है। इस प्रकार हजारों भारतीय अल्पसंख्यक हिस्सेदार जो इन कम्पनियों (साझे उद्यमों) से सम्बन्धित थे ऐसा महसूस करते हैं कि उनके साथ धोखा हुआ है। पिछले कुछ वर्षों में अधिकतर बहुराष्ट्रीय निगमों ने इन अनुषंगी कम्पनियों में प्रचलित बाजार कीमतों की तुलना में भारी छूट (Discounts) के आधार पर अपनी हिस्सा पूंजी बढ़ा ली। इसके लिए उन्होंने कम्पनियों से हिस्से की प्राथमिकतापूर्ण आवंटन (Preferential allotment) की मांग की और बदले में बहुराष्ट्रीय निगमों ने यह आश्वासन दिया कि वे इनके लिए नया पूंजी लाएंगे और इनमें अद्यतन तकनीकालाजी और विज्ञान कौशल प्रयोग में लाएंगे। साथ ही वे भारतीय सम्बद्ध कम्पनी (Indian affiliate) की अन्तर्राष्ट्रीय दृष्टि से अधिक प्रतिस्पर्धी बनाने में सहायता देंगे और इसकी वृद्धि दर को त्वरित करेंगे। भारतीय सम्बद्ध फर्मों को अपने कार्यक्षेत्र से बाहर रखने की चाल ने भारतीय हितों पर गहरी चोट की है परन्तु इससे भी गंभीर बात यह है कि अधिक आकर्षक और लाभदायक व्यापार को तो पूर्णस्वामित्वाधीन एवं नव स्थापित अनुषंगी कम्पनियों में हस्तांतरित कर दिया गया है। अतः पूर्ण स्वामित्वाधीन अनुषंगी (Subsidiaries) और 51 प्रतिशत स्वामित्व वाली सम्बद्ध कम्पनियों के बीच हितों की टक्कर हो गयी है परन्तु चुंकि बहुराष्ट्रीय निगमों ने सम्बद्ध कम्पनियों (Affiliates) में बहुसंख्यक हिस्से प्राप्त कर लिए हैं भारतीय अल्पसंख्यक विनियोजता किसी भी जवाबी कार्यवाही के लिए शक्तिहीन हो गया है। भारतीय उद्योगपति यह महसूस करते हैं कि यह नयी चाल दिन दहाड़े डाका है क्योंकि बहुराष्ट्रीय निगम स्थापित ब्रैंड वाली वस्तुओं पर लाभ कमाना चाहते हैं। इसके अतिरिक्त इससे भारत में से विदेशी मुद्रा निकास (Forex drain) की प्रक्रिया त्वरित होगी। परन्तु जिस ढंग से बहुराष्ट्रीय निगमों ने मिट्टी के भाव (Throw away prices) पर हिस्सों का प्राथमिकतापूर्ण आवंटन प्राप्त किया, यह औद्योगिक नीति (1991) में अनुज्ञात्मक धाराओं (Permissive clauses) को निर्लब्ध दुर्प्रयोग है। अतः सरकार के लिए यह जरूरी हो जाता है कि वह भारतीय प्रतिष्ठिति एवं विनियमन बोर्ड और भारतीय रिजर्व बैंक को इन कुीरितियों को फौरन बन्द कराने के लिए उपचारात्मक उपाय करने के लिए कहे।

निष्कर्ष के रूप में कहा जा सकता है कि जहां बहुराष्ट्रीय

निगमों द्वारा पूंजी अन्तर्प्रवाहों की इजाजत दी जानी चाहिए परन्तु ऐसा भारतीय राष्ट्रीय हितों की कीमत पर करने की अनुमति नहीं दी जानी चाहिए। अतः सरकार को खुले द्वार की नीति को छोड़कर चयनात्मक नीति अपनानी चाहिए।

## 5 विभिन्न योजनाओं में अधिकृत और प्रयुक्त विदेशी सहायता (Foreign Aid Authorised and Utilised in the Various Plans)

तालिका 12 में विदेशी सहायता के आकड़े प्रस्तुत किए गए हैं। आकड़ों के अध्ययन से स्पष्ट है कि विदेशी सहायता को तीन श्रेणियों में विभाजित किया गया है—(क) ऋण, (ख) अनुदान और (ग) सार्वजनिक अधिनिषेध सहायता (Public Law Assistance)। चौथी योजना के अन्तर्गत 11 922 करोड़ रुपये की विदेशी सहायता का उपयोग किया गया, जिसमें से 72 प्रतिशत ऋण के रूप में, 6 प्रतिशत अनुदान के रूप में और 22 प्रतिशत पी एल 480/665 के आधीन सहायता के रूप में थे। परन्तु चौथी योजना के दौरान जैसे भारत खाद्यान्न के उत्पादन को बढ़ाने में सफल हो गया, पी एल 480/665 का कुल विदेशी सहायता में अनुपात कम होकर केवल 9 प्रतिशत हो गया। पांचवीं योजना के दौरान यह और भी कम होकर केवल 3 प्रतिशत हो गया और 1978-79 में 1984-85 में यह शून्य था। किन्तु पांचवीं योजना में कुल विदेशी सहायता में अनुदान का भाग उन्नत होकर लगभग 15 प्रतिशत हो गया। चूंकि पी एल 480/665 का विदेशी सहायता में अनुपात गिर गया है इस कारण पांचवीं योजना में ऋण का भाग लगभग 82 प्रतिशत हो गया।

छठी योजना (1980-81 से 1984-85) के दौरान ऋण कुल विदेशी सहायता के लगभग 84 प्रतिशत के समान थे अनुदान का भाग कम होकर 16 प्रतिशत रह गया। किन्तु परम रूप में 10903 करोड़ रुपये की विदेशी सहायता का उपयोग किया गया। ध्यान देने योग्य बात यह है कि विदेशी सहायता का औसत वार्षिक उपयोग पांचवीं योजना के दौरान 1,511 करोड़ रुपये था जो छठी योजना के दौरान और बढ़कर 2,180 करोड़ रुपये हो गया। सातवीं योजना के दौरान विदेशी सहायता का औसत वार्षिक अन्तर्प्रवाह और बढ़कर 4,540 रुपये हो गया। 1990-91 और 1995-96 के दौरान, भारत ने 5778 करोड़ रुपये की कुल विदेशी सहायता का उपयोग किया जिसमें अनुदान का भाग केवल 8 प्रतिशत था। जाहिर है कि विदेशी सहायता पर भारत की निर्भरता बढ़ी है। यह एक शोचनीय विषय है क्योंकि इसके कारण विदेशी सहायता का ऋण भार भी बढ़ता है।



	ग्राम	अनुदान	पी एस 480/665	कुल योग
चौबी योजना के अन्तर्गत	8572 (71.2)	713 (6.0)	2,417 (22.1)	11,922 (101.0)
चौबी योजना (1974-75 से 1977-78)	4978 (82.1)	881 (14.6)	182 (1.0)	6,044 (100.0)
1978-79 से 1979-80	1921 (77.5)	578 (22.5)		2,509 (100.0)
छठी योजना (1980-81 से 1984-85)	9123 (83.7)	1780 (16.3)		10,911 (100.0)
सातवीं योजना (1985-86 से 1989-90)	20120 (86.6)	2,580 (11.4)		22,700 (100.0)
1990-91 और 1991-92	57787 (91.8)	5,198 (8.2)		62,985 (100.0)

नोट: 1. बैंक में दिये गये आंकड़े कुल या प्रारंभिक हैं।

स्रोत: भारत सरकार, आर्थिक समीक्षा 1985-86 और 1991-92

### विदेशी सहायता की समृद्ध-अनुसार प्राप्ति

1990-91 से 1995-96 के दौरान भारत में विभिन्न समूहों में वित्तीय सहायता से कुल सहायता का लगभग 86 प्रतिशत प्राप्त किया गया। यू एस एस आर या रूसी महासम और अन्य पूर्वी यूरोप के सामंजस्यवादी देशों से 1 प्रतिशत सहायता और अन्य सभी देशों से लगभग 13 प्रतिशत सहायता प्राप्त की गयी। (देखिए तालिका 13)

चौबी योजना के अन्तर्गत यू एस ए द्वारा विदेशी सहायता में सबसे अधिक योगदान दिया गया परन्तु इससे परवाह इसका भाग गिरा गया और 1977-80 से 1984-85 की अवधि में यू एस ए का भाग गिरकर केवल 3 प्रतिशत हो गया। विन्सु समग्र काल (1951-52 से 1982-90) में यू एस ए द्वारा 640 करोड़ रुपये का कुल सहायता का 12 प्रतिशत उपलब्ध कराया गया और यह अब भी प्रमुख सहायता प्रदाता देश है। अब यह अप्रत्यक्ष रूप में पुर्तगाल और फ्रान्स के अन्तर्राष्ट्रीय बैंक (International Bank of Reconstruction and Development—IBRD) और अन्तर्राष्ट्रीय विकास संस्था (International Development Association—IDA) द्वारा सहायता प्रदान करती लगी है जिसका भाग बचकर कुल सहायता का 52 प्रतिशत (अर्थात् 13,302 करोड़ रुपये) हो गया है। जाहिर है कि भारत की अन्तर्राष्ट्रीय संस्थाओं अर्थात् आईडीबी और आईडीए और आईएमए और एशिया विकास बैंक से संबंधित सहायता बढ़ती

जाया और जर्मनी महतर की दृष्टि से इससे बाद आते हैं और इससे परवाह यूरोप का दूसरा है। 1990-91 और 1995-96 के दौरान फ्रान्स बैंक और अन्तर्राष्ट्रीय विकास संस्था ने कुल सहायता का 50% उपलब्ध कराया। इससे अफिरा एशिया विकास बैंक ने 11 प्रतिशत और जुदाया। आ अन्तर्राष्ट्रीय वित्त संस्थाओं का भाग बचकर 61 प्रतिशत हो गया।

### अधिकरण और उपयोग (Authorisation and utilisation)

तालिका 14 सहायता अधिकरण और उपयोग  
(करोड़ रुपये)

	अधिकृत सहायता	प्रयुक्त सहायता	प्रतिशत उपयोग
मार्च 1985 के अंत तक	41,127	30,908	75.2
सातवीं योजना (1985-90)	44,972	22,700	50.5
1990-91 से 1991-92	62,419	52,011	83.3
1995-96 और 1996-97*	29,223	21,013	71.9

\*अस्थायी

स्रोत: रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया, क्रेडिट और वित्त की रिपोर्ट, (1997-98) से संकलित एवं परिवर्तित

मार्च 1985 के अन्तर्गत 40,127 करोड़ रुपये की कुल अधिकृत सहायता में से 30,908 करोड़ रुपये का उपयोग किया गया। उपयोग की मात्रा 75.2 प्रतिशत थी। सातवीं योजना में परिवर्तित अंश बढ़ गया और प्रतिशत उपयोग

	चौथी योजना के अन्त तक	पाँचवीं योजना (1974-78)	1978-79 और 1979-80	छठी योजना (1980-81 से 1984-85)	सातवीं योजना (1985-86 से 1989-90)	1990-91 और 1995-96
1 कन्वैरटिबल सहाय्य	10918 (92)	4469 (74)	2281 (89)	9893 (91)	20,352 (90)	54,238 (86)
2 यूएस एस आर/रूसी महासम और अन्य पूर्वी यूरोप के देश	869 (7)	349 (6)	57 (2)	278 (2)	1,018 (4)	484 (1)
3 अन्य	135 (1)	1226 (20)	231 (9)	732 (7)	1,330 (6)	8,263 (13)
कुल	11,922 (100)	6,044 (100)	2,569 (100)	10,903 (100)	22,700 (100)	63,985 (100)
सहायता देने वाले मुख्य देश						
यूएसए	5,321 (45)	292 (5)	64 (3)	309 (3)	423 (2)	323 (0.5)
यूके	1,034 (9)	568 (9)	422 (16)	869 (8)	806 (4)	1,604 (2.5)
जर्मनी	909 (8)	470 (8)	251 (17)	650 (6)	1,226 (5)	4,237 (6.7)
यूएसएसआर	703 (6)	228 (4)	56 (2)	278 (3)	984 (4)	467 (0.7)
जापान	539 (5)	391 (7)	162 (6)	462 (4)	2,069 (9)	12,605 (26.0)
आई बी आर डी एच आई डी ए	1,786 (15)	1,786 (30)	986 (38)	5,812 (53)	13,202 (58)	15,015 (23.8)
एशियन विकास बैंक					234 (1)	6,882 (10.9)

- 1 कन्वैरटिबल सहाय्य में आस्ट्रेलिया, बेल्जियम, कनाडा, डेनमार्क, फ्रांस, यू.के., जर्मनी, इटली, जापान, नीदरलैंड्स, स्वीडन, यू.के., यूएसए, आई बी आर डी और आई डी ए शामिल हैं।
- 2 यूएसएस आर और पूर्वी यूरोप के देशों में बल्गेरिया, चेकोस्लोवाकिया, हंगरी, पोलैण्ड, यूएसएस आर और यूगोस्लाविया शामिल हैं। रूसी महासम (Russian Federation) में रूस और स्वतंत्र राज्यों का एस्टोनिया शामिल है।
- 3 अन्य देशों में आस्ट्रेलिया, न्यूजीलैंड, स्पेन, स्विट्जरलैंड, ईराक, यूरोपीय आर्थिक समुदाय, पेट्रोलिएम निर्यात करने वाले देशों का कोच एशियन विकास बैंक आदि शामिल हैं।

स्रोत: आर्थिक समीक्षा (1996-97) और पहले वर्षों की समीक्षाओं से संकलित।

गिरकर लगभग 51 प्रतिशत हो गया। परिस्थिति में फिर सुधार हुआ है और 1990-91 से 1995-96 के बीच उपयोग का अनुपात फिर बढ़कर 83 प्रतिशत हो गया। यह परिस्थिति सततोजनक है और इसे बनाए रखना चाहिए। इसमें सन्देह नहीं कि अधिकृत सहायता का उपयोग करने में कुछ समय तो लगेगा परन्तु इस अन्तराल को कम करने के लिए यदि कुछ पूर्व-प्रयास किया जाए और प्रशासनिक अड़चने कम कर दी जाए तो उपयोग की सीमा को उन्नत करना संभव है।

## 6. आर्थिक विकास पर विदेशी सहायता का प्रभाव

विदेशी सहायता देश की उत्पन्न क्षमता का किस सीमा तक विकास करने में सहायक हो सकती है, यह विदेशी सहायता के विवेकपूर्ण उपयोग तथा प्रापक देश (recipient

country) के प्रयास और कुछ विनियोज्य साधनों (investible resources) पर निर्भर करता है। विदेशी सहायता बड़े पैमाने पर विकास संभावनाएँ भी उत्पन्न करती हैं। उपभोक्ता वस्तुओं के रूप में प्राप्त सहायता के परिणामस्वरूप पूँजी निर्माण के लिए अन्तर्देशीय साधनों के मोचन में सहायता मिल सकती है। अतः सहायता के प्रभाव का ठीक-ठीक अनुमान लगाना कठिन है। फलतः हम देश की उत्पादन क्षमता की वृद्धि में विदेशी सहायता के योगदान के महत्त्व का विवेचन करेंगे।

1. विदेशी सहायता से विनियोज्य साधनों का स्तर उन्नत करने में सहायता मिलती है—पहली योजना के आरंभ में वार्षिक विनियोज्य-दर राष्ट्रीय आय का 5 प्रतिशत थी किन्तु यह बढ़कर लगभग 25 प्रतिशत हो गई। विनियोज्य में उन्नत वृद्धि के साथ-साथ विदेशी मुद्रा के विनियोज्य में भी वृद्धि करनी पड़ी जो देश के साधनों के सम्पर्क से बाहर थी।

1972-73 से ही देश विदेशी मुद्रा के भीषण संकट का सामना कर रहा है। विदेशी सहायता के अभाव में देश के लिए ठकन सकट से पार हो सकना करीब-करीब असंभव था।

2. **छाद्य कीमतों को स्थिर करने तथा कच्चे माल के आयात के लिए सहायता का उपयोग**—प्रयुक्त कुल सहायता में से आधे से कुछ कम सहायता वस्तु या छाद्य के रूप में थी जिसके अधिकांश भाग का उपयोग छाद्यान् के आयात के लिए किया गया है। इस आयात ने छाद्यान् की कीमतों को स्थिर करने में महत्वपूर्ण सहायता दी है और अकाल का सामना करने की क्षमता प्रदान की। सहायता का एक अंश कच्चे माल और अतिरिक्त पुर्जों (Spare Parts) के आयात के लिए जिनकी देश में कमी थी, प्रयुक्त किया गया है। इसके परिणामस्वरूप देश के उत्पादन में वृद्धि हुई है।

3. **सिंचाई और बिजली क्षमता के विस्तार के लिए सहायता का उपयोग**—देश की सिंचाई क्षमता का विस्तार करके विदेशी सहायता ने कृषि-उत्पादन की वृद्धि में बहुत अधिक योगदान दिया। डेरी और मत्स्यपालन के क्षेत्र में उत्पादन तकनीकों के आधुनिकीकरण (Modernization) में विदेशी सहायता से लाभ हुआ है। विदेशी सहायता ने देश की बिजली क्षमता में भी काफी वृद्धि की है। यह सहायता विभिन्न स्रोतों से प्राप्त हुई है। इसके कारण हमारा देश मशीनों और उपकरणों का आयात कर सका है जिनके प्रयोग से 1950-51 में 23 लाख किलोवाट की स्थापित क्षमता (Installed capacity) 1991-92 तक बढ़कर 786 लाख किलोवाट हो गई।

4. **परिवहन, विशेषकर रेलवे के विकास के लिए सहायता**—कुल प्रयुक्त सहायता का काफी बड़ा भाग अर्थात् 14 प्रतिशत परिवहन के विकास पर व्यय हुआ जिसमें से अंग्रेले रेलवे पर 12 प्रतिशत भाग व्यय किया गया। इसके कारण प्रारंभिक वर्षों में रेलवे परिवहन को पुनः स्थापित करने तथा रेल के डिब्बों में वृद्धि करने और वर्द्धित परिवहन इन्जनों की मरम्मत आदि में महत्वपूर्ण सहायता मिली है।

5. **इस्पात उद्योग के निर्माण के लिए सहायता का उपयोग**—विदेशी सहायता ने देश में इस्पात जैसे मूलभूत उद्योग की उत्पादन क्षमता का निर्माण करने का महत्वपूर्ण कार्य किया है। निर्माण उद्योग में प्रयुक्त विदेशी सहायता का 80 प्रतिशत से कुछ अधिक भाग इस्पात उद्योग की क्षमता के विस्तार और निमाण पर व्यय हुआ है। 1951 के मुसालने इस्पात उत्पादन दस गुना बढ़ गया है। इसके लिए आवश्यक विदेशी सहायता पश्चिमी जर्मनी, सोवियत रूस और यूके से प्राप्त की गया।

6. **तकनीकी साधनों के विकास के लिए सहायता का उपयोग**—विदेशी सहायता के कारण निम्नलिखित तीन उपायों में तकनीकी साधनों के विस्तार में सहायता मिली है (क) विशेषज्ञ सेवाओं (Expert services) की व्यवस्था करके (ख) भारतीय कर्मचारियों की प्रशिक्षण देकर, तथा (ग) देश में नई शिक्षण गवेषण और प्रशिक्षण संस्थाओं (Research and training institutions) की स्थापना करके या विद्यमान संस्थाओं का विकास करके।

## 7. विदेशी सहायता की समस्याएं

1. **राजनीतिक दबाव**—हमारी विदेशी सहायता प्राप्त करने के संबंध में बहुत-सी कठिनाइयाँ एवं सीमाबन्धन हैं। इनमें से सबसे अधिक शोचनीय कठिनाई भारत का अन्य देशों, विशेषकर यूएसए, पर भारी मात्रा में तथा लगातार निर्भर रहना है। देश के इतिहास में ऐसे कई अवसर आए हैं जब भारत सरकार अपनी आर्थिक एवं राजनीतिक नीतियों में विदेशी दबाव के आधीन निर्णय करती रही है। अमरीकी दबाव के आधीन कई निर्णय किए गए। उदाहरणार्थ पूर्वी वस्तुओं पर बल देने की अपेक्षा उपयोग वस्तुओं पर बल देना, औद्योगिक विस्तार के लिए गैर-सरकारी क्षेत्र पर अपेक्षाकृत अधिक विश्वास, सरकारी क्षेत्र में प्रस्तावित परियोजनाओं के लिए विदेशी सहायता की मनाही, 1966 में रुपये के अवमूल्यन के लिए अत्यधिक बल देना। भारत-पाक युद्ध के दौरान दिसम्बर 1971 में संयुक्त राष्ट्र अमेरिका की सरकार ने भारत पर दबाव डालने के लिए विदेशी सहायता बन्द करने की धमकी दी। इसी प्रकार यूएसए का सरकार ने 1978 में यह निर्णय किया कि वह तारापुर अणुशक्ति प्लांट के लिए नैटिक ईंधन देने का वचन पूरा नहीं करेगी।

2. **विदेशी सहायता और अनिश्चितता की समस्या**—वास्तविक कठिनाई एक अवधि के दौरान प्राप्त होने वाले विदेशी सहायता के स्वरूप और परिणाम की अनिश्चितता से उत्पन्न होती है। कुशल आयोजन के माग में यह अनिश्चितता बाधक सिद्ध होती है। अतः विदेशी सहायता से प्राप्त हो सकने वाले समाहित साधनों का अग्रिम ज्ञान आवश्यक होगा है। यदि दाता देश (Donor countries) पांच पांच वर्ष की अवधि के लिए सहायता के स्वरूप और परिमाण का निर्देश कर दें तो आयोजन में भारी सुविधा हो जाती है। अमेरिका ने अग्रिम वचन (Advanced commitments) देने के सम्बन्ध में जो तथाकथित 'तुल्यता प्रिनसिपल' (Matching principle) प्रचलित किया है, उससे एक प्रकार की अनिश्चितता उत्पन्न हो गई। अतः इस कारण न केवल एक नए प्रकार की अनिश्चितता ही उत्पन्न हुई है अपितु एक सामाजिक तनाव

और गततत्काली उत्पन्न हुई।

### विदेशी सहायता का कुल और शुद्ध अन्तर्प्रवाह (Net inflow)

यदि किसी अवधि-विशेष में प्राप्त कुल वितरित विदेशी सहायता में से ऋण सेवा भार को घटा दे तो शेष विदेशी सहायता का शुद्ध अन्तर्प्रवाह रह जाता है। यदि ऋण-सेवा भार का सचयी प्रभाव बढ़ता जाए तो अर्थव्यवस्था के विकास के लिए कुल सहायता का अपेक्षाकृत छोटा भाग उपलब्ध होता है।

तालिका 15 विदेशी सहायता का अन्तर्प्रवाह  
(करोड़ रुपये)

	कुल प्राप्त सहायता	ऋण-सेवा (ब्याज भुगतान मिलाकर)	सहायता का शुद्ध अन्तर्प्रवाह
1985-86 से	22,699	12,652	10,047
1989-90	(100 0)	(53 7)	(44.3)
	(100 0)	(53 7)	(44.3)
1990-91 से	52,024	39,880	12,044
1994-95	(100 0)	(76 8)	(23.2)
1995-96	11 023	12,649	1 626
	(100 0)	(114 8)	( 14.8)
1996-97	11980	11845	135
	(100 0)	(98 9)	(1 1)

नोट: रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया, कोनो और विपि की रिपोर्ट (1996-97)

तालिका 15 में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि सातवीं योजना (1985-86 से 1989-90) के दौरान 22,699 करोड़ रुपये की कुल सहायता प्राप्त की गयी परन्तु योजना में 12,652 करोड़ रुपये (अर्थात् कुल का 55.7%) ऋण सेवा के लिए उपलब्ध कराये गये। इस प्रकार 10,047 करोड़ रुपये (अर्थात् कुल का 44.3 प्रतिशत) शुद्ध अन्तर्प्रवाह के रूप में शेष रह गए। 1990-91 और 1994-95 के पांच वर्षों के दौरान परिस्थिति बिगड़ गयी है जबकि 52,024 करोड़ रुपये की कुल प्राप्त सहायता में से 23 प्रतिशत शुद्ध अन्तर्प्रवाह के रूप में प्रयुक्त की गयी और शेष 77 प्रतिशत का प्रयोग ऋण-सेवा के लिए किया गया। कारण यह है कि साल दर साल सहायता लेते जाने से ऋण का सचयी भार बढ़ता जा रहा है। इस के परिणामस्वरूप 1995-96 में शुद्ध प्राप्त सहायता नकारात्मक हो गयी और 1996-97 में समग्र प्राप्त सहायता ऋणभार के भुगतान में ही इस्तेमाल हो गयी। यह स्थिति देश के लिए शोचनीय है।

3 विदेशी सहायता को खपा सकने की समस्या— विदेशी सहायता सम्बन्धी तीसरी समस्या विकासशील देश

द्वारा इसे खपा सकने की क्षमता है। किसी देश के उपयोग क्षमता (Absorptive Capacity) अनेक तत्वों पर निर्भर करती है। सहायता के अनुकूलतम उपयोग के लिए परियोजनाओं का कुरालतापूर्वक क्रियान्वयन आवश्यक है। बचत से देशों में मूलतः पूँजी की कमी के कारण औद्योगिक विकास की गति अवरुद्ध नहीं रहती अपितु उत्तम और सुविकसित परियोजनाओं की कमी के कारण बहुत-सी स्थितियों में आर्थिक विकास रुक जाता है यदि सहायता कार्यक्रमों का विशाल जनता से सीधा संबंध हो (अर्थात् कृषि और सामुदायिक विकास कार्यक्रमों का) तो उनकी सफलता बहुत कुछ लोगों की मनोवृत्ति और सहयोग पर निर्भर रहेगी। कार्यान्वयन संबंधी मशीनरी की सीमाओं का भी कम महत्व नहीं है।

उपयोग क्षमता (Capacity utilisation) की सीमित करने वाला सबसे महत्वपूर्ण कारण देश द्वारा वर्तमान में लिए ऋणों के धविष्य में भुगतान कर सकने की क्षमता है। ऋण की अदायगी की आसान रातों से अस्थायी रूप से इनारी सहायता का उपयोग करने की क्षमता का विस्तार हो सकता है किन्तु यह समस्या का सही समाधान नहीं है। जब तक देश 'उठान अवस्था' (Take off stage) तक नहीं पहुँच पाता, बड़े परिमाण में आयात करने की इसकी आवश्यकता निरन्तर बढ़ती जायेगी। इस तथ्य को दृष्टि में रखते पर कि देश ने विशाल निर्यात-क्षमता निर्माण नहीं की है समस्या और भी गंभीर हो जाती है। अतः भुगतान दायित्वों (Repayment obligations) का बोझ और भी विषम हो जाता है।

4 विदेशी सहायता के भुगतान का ऋण-भार—छठी योजना के (1980-81 से 1984-85) के दौरान कुल ऋण-सेवा भार 4,809 करोड़ रुपये था जिसमें से 60 प्रतिशत ऋण परराधन (Amortization) और 40 प्रतिशत ब्याज के रूप में अदा किया गया। अधिकाधिक विदेशी सहायता लिए जाने का सचयी प्रभाव सातवीं योजना (1985-86 से 1989-90) के दौरान व्यक्त हुआ जब ऋण सेवा भार बढ़कर 12,652 करोड़ रुपये हो गया। इसके बाद के पांच वर्षों (1990-91 से 1994-95) में ऋण सेवा भार और तेजी से बढ़कर 39,980 करोड़ रुपये हो गया, जिसमें से 55 प्रतिशत ऋण परराधन और 45 प्रतिशत ब्याज के रूप में थे। 1995-96 और 1996-97 में ऋण सेवा भार 24,494 करोड़ रुपये के उच्च स्तर पर पहुँच गया।

विदेशी सहायता के भुगतान का भार कम करने के लिए दोहरा प्रयास करना होगा। प्रथम सहायता लेते समय भारत को उन देशों से संधिदा करनी चाहिए जो ब्याज को कम दर

लेनी स्वीकार करें और ऋण-भुगतान को सुविधाजनक बनाने के लिए अपने व्यापार में उदरता की नीति अपनाने के लिए तैयार हों। दूसरे, विदेशी सहायता की मात्रा उत्तरोत्तर काल में कम करनी चाहिए।

तालिका 16 : ऋण सेवा भुगतान

ऋण-परिशोधन	भ्याज	करोड़ रुपये	
		कुल	ऋण-सेवा
			भार
छठी योजना	2906	1903	4809
(1980-81 से 1984-85)	(60.4)	(39.4)	(100.0)
सातवीं योजना	7166	5486	12652
(1985-86 से 1989-90)	(56.6)	(43.4)	(100.0)
1990-91 से 1994-95	21873	18107	39980
	(54.7)	(45.3)	(100.0)
1995-96 से 1996-97*	14639	9855	24494
	(59.8)	(40.2)	(100.0)

\*अस्थायी

स्रोत रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया क्रेन्सी और वित्त की रिपोर्ट (1996-97) से संकलित और परिकल्पित।

### विदेशी सहायता के प्रयोग के लिए सुझाव

निम्नलिखित सुझावों पर कार्य करने से विदेशी सहायता के उपयोग में उन्नति हो सकती है :

(i) विदेशी सहायता के उपयोग को अनुकूलतम बनाने और इसमें लोचशीलता लाने के लिए यह आवश्यक है कि सहायता को प्रोग्रामों के साथ सम्बद्ध किया जाए, न कि विशेष प्रोजेक्टों के साथ। यदि कोई प्रोग्राम स्वीकार कर लिया जाता है, तो बाद में इसमें शामिल किए जाने वाले प्रत्येक प्रोजेक्ट के बारे में समझौता किया जा सकता है। इस प्रकार उपलब्ध विदेशी मुद्रा का उपयोग विभिन्न आर्थिक क्रियाओं में सभव हो सकता है। यदि बन्धन मुक्त सहायता (Uncommitted aid) बड़े पैमाने पर उपलब्ध हो, तो इससे वर्तमान औद्योगिक क्षमता का अधिक परिपूर्ण प्रयोग किया जा सकता है। न ही तो सहायता कुछ विशेष प्रोजेक्टों से बंधी होनी चाहिए और न ही सहायता प्रदान करने वाले देश से क्रय अनिवार्य होना चाहिए, अतः सहायता अधिकाधिक रूप में अव्यक्त सहायता (Untied aid) होनी चाहिए, न की बद्ध सहायता।

(ii) सहायता सख्ती समझौते लम्बे समय के लिए होने चाहिए। एक-एक वर्ष के समझौते करने से अनिश्चितता की

मात्रा बढ़ती है और इस प्रकार पूर्वयोजन (Advanced Planning) संभव नहीं हो पाता। इसमें सन्देह नहीं कि लोकतंत्रीय संसदीय प्रणाली वाले ऋणदाता देशों को इस प्रकार के समझौते करने में कठिनाई हो सकती है परन्तु इन्हें दूर करने के लिए सहायता प्रदान करने के लिए मुख्य देश कन्सोर्टियम बनाकर सहायता का वचन दे सकते हैं।

(iii) जहाँ तक संभव हो सके तकनीकी सहायता के लिए भारत में तकनीकी संस्थान (Technical institutions) कायम किये जाने चाहिए और विदेशों में प्रशिक्षण के लिए भेजने के प्रोग्रामों को सीमित करना चाहिए।

विदेशी सहायता की प्राप्ति के मार्ग में आने वाली अड़चनों को दूर करने के लिए प्रशासनिक विधियों में सुधार करने चाहिए। इसके साथ-साथ यह भी अनिवार्य है कि आयात-प्रतिस्थापन उद्योगों (Import substitution industries) को बढ़ावा देने के लिए अधिकतम प्रयास किए जाएं ताकि देश में आत्मनिर्भर एवं स्वयस्फूर्त अर्थव्यवस्था की स्थापना की जा सके।

### 8. भारत का विदेशी ऋण और ऋण जाल

देश में एक विवाद चल रहा है कि विदेशी ऋण के बारे में भारत की आर्थिक समीक्षा में जो आंकड़े उपलब्ध कराए जाते हैं, वे विश्व बैंक द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों से काफी भिन्न हैं। इसी प्रकार विभिन्न अन्तर्राष्ट्रीय एजेन्सियों अर्थात् आर्थिक सहयोग एवं विकास सगठन (Organisation for Economic Co-operation and Development) अन्तर्राष्ट्रीय परिशोधन बैंक, (Bank of International Settlementment) अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष और अन्तर्राष्ट्रीय वित्त संस्थान (Institute of International Finance) द्वारा उपलब्ध कराए गए आंकड़ों की तुलना में इन्हें काफी अन्तर हैं। ऋण सम्बन्धी आंकड़ों में अन्तर का मुख्य कारण विभिन्न एजेन्सियों द्वारा अपनायी गयी परिभाषाओं में भिन्नता है। भारत सरकार और रिजर्व बैंक द्वारा तैयार किए आंकड़ों में काफी अन्तर है।

ऋण सम्बन्धी आंकड़ों का पुष्टिकरण करने के उद्देश्य से भारतीय रिजर्व बैंक ने भारत के विदेशी ऋण के आंकड़ों से सम्बन्धित विशेष कार्यदल (Task force) और नीतिदल की स्थापना की। इस कार्य को निरपेक्ष रूप में करने के भारतीय रिजर्व बैंक के प्रयास की सराहना करनी चाहिए क्योंकि इससे विदेशी ऋण की समस्या को पारदर्शी बनाया जा सकता है। भारतीय रिजर्व बैंक बुलेटिन के नवम्बर 1992 के परिशिष्ट में नीतिदल एवं कार्यदल की रिपोर्ट प्रकाशित

की गयी। 1992-93 को आर्थिक समीक्षा में भारतीय रिजर्व बैंक की कार्य पद्धति के आधार पर विदेशी ऋण सम्बन्धी आंकड़े प्रकाशित किए गए और इस प्रकार इन आंकड़ों को एक वैज्ञानिक आधार पर प्रस्तुत करने की कार्यविधि तय की गयी।

### विदेशी ऋण का आकार (Extent of External Debt.)

जालिका 17 में विदेशी ऋण एवं ऋण सेवा सम्बन्धी आंकड़े दिए गए हैं। 1988-89 के पहले के काल के आंकड़े 1988-89 के बाद के काल के आंकड़ों के साथ तुलनीय नहीं हैं। 1988-89 से पूर्व इन आंकड़ों में केवल मध्यम और दीर्घकालीन ऋणों को शामिल किया गया और अल्पकालीन ऋण इनसे बाहर रखे गए। आलोचकों का मत है कि ऋणों का भुगतान अल्पकाल में करना पड़े तो क्या ये ऋण नहीं रहते। अतः तर्क का तर्काना है कि इन ऋणों को शामिल करना चाहिए, क्योंकि ये अन्तर्राष्ट्रीय दायित्व (International obligations) हैं और दीर्घकालीन ऋणों को भाँति देश को इन ऋणों पर भी ब्याज देना पड़ता है। अतः कार्यदल ने कुल विदेशी ऋण के अनुमान में अल्पकालीन ऋणों को शामिल करने का निर्णय किया। दूसरे अनिवासी भारतीयों (Non Resident Indians) की जमा को भी इसमें शामिल नहीं किया गया। चूँकि इस जमा का भुगतान भी विदेशी मुद्रा में करना पड़ता है इसे भी अन्य किसी भी प्रकार के विदेशी ऋण की तरह ही समझना चाहिए, विशेषकर उस परिस्थिति में जब इन पर 100 करोड़ डॉलर का ब्याज रूपी भार भी है।

आर्थिक समीक्षा (1992-93) ने अल्पकालीन ऋणों और अनिवासी भारतीयों की जमा राशियों को शामिल करके विदेशी ऋण की स्थिति को अधिक आधिकारिक रूप में प्रस्तुत किया। 1980-81 में भारत का विदेशी ऋण जिसमें अनिवासी भारतीयों की जमा राशियाँ और अल्पकालीन ऋण शामिल नहीं थे 19470 करोड़ रुपये था और यह 1985-86 तक बढ़कर 45961 करोड़ रुपये हो गया यद्यपि भारतीय रिजर्व बैंक के कार्यदल द्वारा प्रस्तावित संशोधित परिभाषा के आधार पर विदेशी ऋण का पुनः वर्गीकरण करने पर 1988-89 में यह ऋण 84492 करोड़ रुपये हो गया और यह आंकड़ा बढ़कर 1990-91 में 130278 करोड़ रुपये और फिर बहुत तेजी से बढ़कर 1992-93 में 2,80,746 करोड़ रुपये पर पहुँच गया। 1994-95 में विदेशी ऋण 311685 करोड़ रुपये और 1995-96 में 315435 करोड़ रुपये हो गया।

विदेशी ऋण के संशोधित अनुमान में अनिवासी भारतीयों और विदेशी मुद्रा (बैंक एवं अन्य) जमा राशियाँ (Foreign

### तालिका 17 विदेशी ऋण और ऋण-सेवा-भार

	विदेशी ऋण		ऋण	ऋण सेवा,
	करोड़ रुपये	अन्य	सकल देशीय उत्पाद का प्रतिशत	बाह्य ऋणों के प्रतिशत के रूप में
	अमरीकी डॉलर		प्रतिशत	
1980-81	19470	23.50	13.7	9.3
1985-86	45961	37.35	17.4	16.7
1989-90	130278	75.90	28.5	30.9
1990-91	163,301	83.80	30.4	35.3
1991-92	252,910	85.28	41.0	30.2
1992-93	280,746	90.02	39.8	28.5
1993-94	290,416	92.69	35.9	26.9
1994-95	311,685	99.01	32.7	27.5
1995-96	315,435	92.20	28.7	24.3
1996-97	328,349	91.38	26.0	25.4

स्रोत: भारत सरकार, आर्थिक समीक्षा (1997-98) और पहले के अंक।

Currency (Bank and Other) Deposits) जो पहले शामिल नहीं की जाती अब शामिल कर ली गयी हैं। चूँकि ये राशियाँ काफी बड़ी हैं ये कुल ऋण का लगभग 12 से 13 प्रतिशत हैं।

दूसरे पहले अनुमानों में रक्षा ऋण (Defence debt) शामिल नहीं किया जाता था क्योंकि इसके आंकड़े सरकार द्वारा उपलब्ध नहीं कराए जाते थे। संशोधित अनुमानों में रक्षा ऋण सम्बन्धी आंकड़े शामिल कर लिए गए हैं। इसके अतिरिक्त सोवियत संघ को देय असेनिक ऋण (Civil debt) भी शामिल कर लिया गया है। विदेशी ऋण के इन आंकड़ों की रूपया ऋण (Rupee debt) के अन्तर्गत रखा गया।

रिजर्व बैंक ने अल्पकालीन ऋण के आंकड़ों को भी संशोधित कर दिया है और इनमें अनिवासी भारतीयों के एक वर्ष की परिपक्वता (One year maturity) वाले ऋण और एक वर्ष की परिपक्वता वाली ही विदेशी मुद्रा जमा और छ मास की अवधि वाले व्यापार सम्बन्धी अल्पकालीन ऋण (Short term loans) शामिल किए गए हैं। ऋण के वर्गीकरण में किए गए संशोधनों के परिणामस्वरूप और अनिवासी भारतीयों एवं विदेशी मुद्रा जमा को शामिल करने के नतीजे के तौर पर ऋण-अनुमान अधिक व्यापक बन गए हैं। इसके बढ़ते हुए विदेशी ऋण के रूप में गुहायर् भी हैं।

चूँकि विदेशी ऋण के आंकड़ों को संशोधित कर दिया गया है इसलिए ऋण सेवा भार (Debt service burden) के अनुमानों में भी वृद्धि हुई है। परिणामतः सकल देशीय उत्पाद (Gross domestic product) के अनुपात के रूप में विदेशी ऋण 1991-92 में 41.1% और 1992-93 में 39

**विदेशी सहायता और भारत का आर्थिक विकास**  
**तालिका 18 भारत के विदेशी ऋण का वर्गीकरण**

करोड़ रुपये

	1990 91	1991 92	1993 94	1995 96	1996 97
1 विदेशी सहायता	67 764 (41 6)	1 15 865 (45 8)	1 36 779 (47 1)	1 62 012 (51 4)	1 66 398 (50 7)
(क) बहुपक्षीय	40 386 (24 8)	68 262 (27 0)	82 199 (28 3)	98 020 (31 1)	1 04 324 (31 8)
(ख) द्विपक्षीय	27 378 (16 8)	47 603 (18 8)	54 580 (18 8)	63 992 (20 3)	62 074 (18 9)
2 अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष	5 132 (3 1)	8 934 (3 5)	15 812 (5 4)	8 152 (2 6)	4 714 (1 4)
3 निर्यात उधार	8 374 (5 1)	12 418 (4 9)	16 307 (5 6)	18 940 (6 0)	19 163 (5 8)
4 वाणिज्यिक उधार	19 727 (12 1)	35 711 (14 1)	38 782 (13 3)	43 742 (13 9)	48 542 (14 8)
5 अनिवासी भारतीय एवं विदेशी मुद्रा जमा	20 030 (12 3)	27 384 (10 8)	39 729 (13 7)	37 802 (12 0)	39 969 (12 2)
6 रुपया ऋण*	25 199 (15 5)	31 956 (12 6)	31 634 (10 9)	28 150 (8 9)	25 410 (7 7)
7 कुल दीर्घकालीन ऋण	1 46 226 (89 7)	2 32 268 (91 8)	2 79 043 (96 1)	2 98 798 (94 7)	3 04 196 (92 6)
8 अल्पकालीन ऋण	16 775 (10 3)	20 642 (8 2)	11 375 (3 9)	16 637 (5 3)	24 153 (7 4)
9 कुल योग (7 + 8)	1 63 001 (100 0)	2 52 910 (100 0)	2 90 418 (100 0)	3 15 435 (100 0)	3 28 349 (100 0)
10 सरकारी उधार	61 493 (37 7)	1 04 158 (41 2)	1 21 004 (41 7)	1 41 506 (44 9)	1 43 479 (43 6)
11 रियायती ऋण	74 627 (45 8)	1 14 245 (44 2)	1 28 724 (44 3)	1 43 741 (45 6)	1 40 459 (42 8)

\* रुस के प्रति ऋण जो रुपये के रूप में हैं और निर्यात द्वारा अदा करना है।

स्रोत रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया क्रेन्सी और बिस्व की रिपोर्ट (1996 97) से संकलित एवं परिचलित।

8% हो गया। इसी प्रकार चालू प्राप्तियों (Current receipts) (निर्यात जमा अदृश्य मदों) के प्रतिशत के रूप में ऋण सेवा भार 1989 90 में 30.9 प्रतिशत और 1991 92 में 30.2 प्रतिशत आका गया।

तालिका 18 में विदेशी ऋण का वर्गीकरण किया गया है। इससे पता चलता है कि 1996 97 में विदेशी सहायता कुल ऋण के लगभग 51 प्रतिशत के समान थी—1 66 398 करोड़ रुपये। इसमें बहुपक्षीय सहायता (Multilateral aid) 32 प्रतिशत और द्विपक्षीय सहायता (Bilateral aid) 19 प्रतिशत थी। अन्तराष्ट्रीय मुद्रा कोष द्वारा ऋण केवल 1.4 प्रतिशत था। चाहे कुल रूप में वाणिज्यिक उधार (Com

mmercial borrowing) जो 1990 91 में 19 727 करोड़ रुपये था बढ़कर 1996 97 में 48 572 करोड़ रुपये हो गया किन्तु सापेक्ष रूप में यह 12 से 15 प्रतिशत की सीमा में रहा। निर्यात उधार (Export credit) जो 1990 91 में 5.1 प्रतिशत था 1996 97 में भी 5.8 प्रतिशत तक ही मामूली रूप में बढ़ा। अनिवासी भारतीयों (Non resident Indians) एवं विदेशी मुद्रा जमा जो 1990 91 में 20 030 करोड़ थी बढ़कर 1996 97 में 39 969 करोड़ रुपये हो गयी परन्तु सापेक्ष रूप में यह 12 प्रतिशत के इर्द गिर्द ही रही। यह बात ध्यान देने योग्य है कि वाणिज्यिक उधार पर अपेक्षाकृत अधिक ब्याज देना पड़ता है और इसलिए इन के कारण ऋण सेवाभार (Debt service burden) अधिक हो जाता

है। यह बात अनिवासी भारतीयों की जमा के बारे में सत्य है कि जो एक प्रकार की शुष्म मुद्रा (Hot money) है और अनिवासी भारत में वर्तमान ब्याज की ऊँची दर का लाभ उठाना चाहते हैं क्योंकि विकसित देशों में ब्याज की दर नीची है। रुपया-ऋण (Rupee debt) जो 1990-91 में 25 199 करोड़ रुपये था, 1996-97 में 25 410 करोड़ रुपये हो गया। इस प्रकार इस अवधि के दौरान यह 15.5 प्रतिशत से कम होकर 7.7 प्रतिशत हो गया।

इन सभी अणुओं को एक साथ लेकर यह कहा जा सकता है कि कुल दीर्घकालीन ऋण (Long term debt) में बढ़ने की प्रवृत्ति 1990-91 से 1993-94 तक व्यक्त हुई और यह 89.7 प्रतिशत से बढ़ कर 96.1 प्रतिशत हो गया परन्तु इसके परचा इसका सापेक्ष अनुपात गिरकर 1996-97 में 92.6 प्रतिशत हो गया। इसका अर्थ यह हुआ कि अल्पकालीन ऋण (Short-term debt) में गिरने की प्रवृत्ति पायी गयी और वह 1990-91 में 10.3 प्रतिशत से गिरकर 1996-97 में 7.4 प्रतिशत हो गया।

विदेशी ऋण का मुख्य भाग सरकारी उधार के रूप में है जो 1990-91 में 41.4 प्रतिशत था और वह बढ़कर 1996-97 में 51.7 प्रतिशत हो गया। परन्तु इसका सराहनीय लक्षण यह है कि इसमें रियायती ऋण (Concessional debt) 1990-91 में 45.8 प्रतिशत था, और इसका अनुपात थोड़ा कम होकर 42.8 प्रतिशत हो गया। वस्तु स्थिति यह है कि विदेशी ऋण का इतना बड़ा भाग कम ब्याज दर पर उपलब्ध होने के परिणामस्वरूप इसका ऋण सेवाभार को कम करने के रूप में प्रभाव पड़ता है।

तालिका 17 में भारत के विदेशी ऋण सम्बन्धी आंकड़े 1990-91 से 1996-97 के लिए दिए गए हैं। इन आंकड़ों से पता चलता है कि भारत का विदेशी ऋण, डालरों के रूप में 1990-91 में 83.8 यू.एस. अरब डालर से बढ़कर 1996-97 में 91.38 अरब डालर हो गया अर्थात् इसमें 1.5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई। परन्तु डालरों के रूप में आंकड़े हमारे ऋण-भार की छिपाते हैं क्योंकि यू.एस. डालर और रुपये के बीच विनिमय दर जो 1990-91 में 17.94 रुपये थी गिरकर 1996-97 में 35.30 रुपये हो गयी। परिणामतः रुपये के रूप में भारत का विदेशी ऋण जो 1990-91 में 1 63 000 करोड़ रुपये था बढ़कर 1996-97 में 3,28,349 करोड़ रुपये हो गया अर्थात् इसमें 12.1 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि हुई।

भारत के विदेशी ऋण की डालर और रुपये के रूप में वृद्धि दर में भारी अन्तर होने से ऋण के वास्तविक भार का पता चलता है। जबकि डालर रूप में भारत के विदेशी ऋण में 1990-91 और 1996-97 की अवधि में 9 प्रतिशत की वृद्धि हुई यह वृद्धि रुपये के रूप में ऋण में 101.4 प्रतिशत थी।

सकल देशीय उत्पाद के प्रतिशत के रूप में भारत का विदेशी ऋण जो 1989-90 में 28.5 प्रतिशत था, तेजी से बढ़कर 1993-94 में 41.0 प्रतिशत हो गया और फिर यह गिरकर 1995-96 में 28.7 प्रतिशत हो गया है। यह एक स्वस्थ प्रवृत्ति है परन्तु अभी भी यह कई देशों के ऋण सकल देशीय उत्पाद (Debt-GDP Ratio) से ऊँचा है। उदाहरणार्थ चीन का अनुपात 23.4 प्रतिशत, रूसिया, कोरिया, का 14.4 प्रतिशत और जापान का 21.4 प्रतिशत था। अतः इसे और नीचा करने की जरूरत है।

चालू प्राप्तियों (Current receipts) जिनमें निर्यात एवं अदृश्य भन्दे शामिल हैं के रूप में ऋण-सेवा अनुपात के परिकलन से पता चलता है कि 1990-91 में भारतीय अर्थव्यवस्था का ऋण सेवा अनुपात 30.4 प्रतिशत था और यह कम होकर 1995-96 में 24.3 प्रतिशत हो गया परन्तु 1996-97 में 25.4 प्रतिशत था। अतः आवश्यकता इस बात की है कि इस अनुपात को और घटाया जाए ताकि हम ऋण जाल (Debt trap) के खतरे के निशान से नीचे ही रहे।

इसमें सन्देह नहीं कि ऋणभार को कम करने में अर्थव्यवस्था पिछले कुछ वर्षों में सफल हुई है। यह भी एक स्वस्थ प्रवृत्ति है कि भारत के विदेशी ऋण की वृद्धि दर कम हुई है परन्तु यदि हम विदेशी विनिमय दर (Exchange Rate) को स्थिर नहीं कर पाए, जैसा कि 1997-98 में हुआ है और डालर अब लगभग 40 रुपये के बराबर हो गया है तो इससे हमारा ऋण-सेवा भार बढ़ जाएगा। अतः जरूरत इस बात की है कि निर्यात बढ़ाए जाए परन्तु 1997-98 में निर्यात वृद्धि केवल 4 प्रतिशत रही जो कि चिन्ता का विषय है। जब कि चीन ने चालू खाते पर अतिरिक्त की स्थिति कायम कर ली है भारत में आर्थिक सुधारों के छ साल बाद भी घाटे की स्थिति बनी हुई है चाहे यह कहना ठीक होगा कि चालू खाते का घाटा (Current Account Deficit) कम हुआ है। अतः विदेशी ऋण ऋण सेवाभार और विनिमय दर में परिवर्तन पर कड़ी निगरानी की आवश्यकता है।



## आत्मनिर्भरता और भारत का आर्थिक विकास (SELF-RELIANCE AND ECONOMIC DEVELOPMENT IN INDIA)

### 1 आत्मनिर्भरता की धारणा

चाहे आत्मनिर्भरता (Self reliance) भारत में आर्थिक विकास का एक बहुत ही महत्वपूर्ण उद्देश्य बन गया है किन्तु इस धारणा को उचित और स्पष्ट रूप में समझा नहीं गया। प्रायः इसको अन्तःपर्याप्तता (Self sufficiency) से सम्प्रमित किया जाता है। हनन एजविल (Hanan Ezekiel) इसकी ओर संकेत करते हुए लिखता है 'योजना आयोग के प्रलेखों में कई ऐसे उदाहरण मिलते हैं जिनमें एक चारम में आत्मनिर्भरता को लक्ष्य घोषित करने के पश्चात् अगले और कुछ आगामी वाक्यों में यह स्पष्ट किया जाता है कि किस प्रकार अन्तःपर्याप्तता प्राप्त की जा सकती है।

आत्मनिर्भरता (Self reliance) और अन्तःपर्याप्तता (Self sufficiency) में भेद

अन्तःपर्याप्तता का अर्थ यह है कि देश के सभी वस्तुएं एवं सेवाएं अपने देश के अन्दर ही उत्पन्न करता है जो इसे चाहिए और इनके बारे में दूसरों पर निर्भर नहीं करता। अन्तःपर्याप्तता में आयात की कोई गुंजाइश नहीं होती। इसके विरुद्ध आत्मनिर्भरता का अर्थ यह है कि देश अपनी आवश्यकताओं को पूरी करने के लिए पर्याप्त मात्रा में अतिरिक्त उत्पन्न करता है और परिणामतः उस अन्य देशों से निधि (fund) प्राप्त करने के लिए निर्भर नहीं करना पड़ता। जब अन्तःपर्याप्तता में आयात की अनुमति तो है बशर्त कि देश के पास उनके भुगतान के लिए श्रमता हो।

कोई भी देश पूर्णतया अन्तःपर्याप्त या स्वावलम्बी नहीं हो सकता और सभी प्रकार के आयात का परित्याग नहीं कर सकता। ऐसा संभव नहीं क्योंकि प्रकृति ने प्राकृतिक संसाधनों की बांट के समय वर्तमान राजनीतिक वर्गीकरण जिन्हें देश रहा जाता है का ध्यान नहीं रखा। परन्तु कोई देश जो कुछ

भी यह आयात करता है का भुगतान करके आत्मनिर्भर बन सकता है। अधिकतर विकसित देश ऐसी स्थिति में हैं कि वे अपने उत्पादन का निर्यात करके अपने समग्र आयात का भुगतान करते हैं। और इस प्रकार वे आत्मनिर्भर हैं। किन्तु विकासशील देश सामान्यतः आत्मनिर्भर नहीं हैं क्योंकि उनके निर्यात उनके आयात का भुगतान करने के लिए नाकाफी हैं। आत्मनिर्भरता की धारणा मूलतः विदेशी सहायता से स्वतन्त्रता प्राप्त करने पर बल देती है। इस दृष्टिकोण से भारत के संदर्भ में आत्मनिर्भरता की धारणा में निम्नलिखित को शामिल किया जाना चाहिए—

(i) भुगतान शेष में दीर्घकालीन संतुलन (ii) छाछ एवं अनिवार्य कच्चे मालों में आत्मनिर्भरता (iii) प्रतिभा में आत्मनिर्भरता (iv) उच्च स्तरीय तयनीकी जनशक्ति (Technical manpower) में आत्मनिर्भरता तथा (v) पूँजी वस्तु क्षेत्र में आत्मनिर्भरता।

किन्तु आत्मनिर्भरता की धारणा को आर्थिक विकास के पूरे सन्दर्भ में सोचना चाहिए। भारत में आर्थिक विकास का मूल उद्देश्य निर्धन जनता को ऊँचा जीवन स्तर उपलब्ध कराना है। जहाँ एक ओर हमारे लिए आवश्यक है कि हम कम से कम महत्वपूर्ण और सामरिक दृष्टि से अनिवार्य क्षेत्रों में आत्मनिर्भर हो जाएँ, वहाँ दूसरी ओर जनसाधारण का जीवन स्तर उन्नत करने के लिए विकास की ऊँची दर प्राप्त करनी आवश्यक है। इसी बात की ध्याय्यता करते हुए चौथी पंचवर्षीय योजना की रूपरेखा (1966) में उल्लेख किया गया— आत्मनिर्भरता का अर्थ न केवल विदेशी सहायता पर निर्भरता से स्वतन्त्रता प्राप्त करना है अपितु इसमें जनसामान्य के लिए एक स्वीकार्य न्यूनतम जीवन स्तर (Minimum standard of living) और इसमें लगातार वृद्धि की व्यवस्था करना भी समाविष्ट है। आत्मनिर्भरता की यह परिभाषा निम्नलिखित बातों पर बल देती है—

1 आत्मनिर्भरता का अर्थ सभी प्रकार के आयात की परिसमाप्ति नहीं अपितु इसका स्पष्ट अर्थ यह है कि

भुगतान शेष में घाटे का लगातार विद्यमान होना आत्म निर्भरता की धारणा में मेल नहीं खाता। परिणामतः देश को विदेशी ऋणों अथवा अनुदानों से अल्पकाल में ही मुक्ति प्राप्त करनी होगी ताकि अर्थव्यवस्था एक ऐसी अवस्था में प्रवेश कर सके जिसके आधुनिक आयात के भुगतान के लिए निर्यात अतिरिक्त (Export surplus) कायम करना होगा। अतः इस धारणा में तुलनात्मक लागत (Comparative cost) की दृष्टि से आयात की आवश्यकता को स्वीकार किया गया परन्तु इस बात पर विशेष बल दिया गया कि महत्वपूर्ण क्षेत्रों में अपनी समस्त आवश्यकता को आन्तरिक उत्पादन में पूरित किया जाए।

2 आत्मनिर्भरता को जब एक स्वयम्पूर्व अर्थव्यवस्था की घोषणा को साथ कल्पित किया जाए जो 6-7 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि-दर से विकसित हो, तो इसका अर्थ यह है कि विनियोग दर को 24-26 प्रतिशत तक बढ़ाना होगा। जब इच्छित विनियोग स्तर के लिए आन्तरिक बचत पर्याप्त नहीं होती, तो विदेशी बचत प्राप्त कर विनियोग स्तर देशों बचत से ऊंचा रखा जाता है। अतः आन्तरिक बचत का स्तर लगातार बढ़ना चाहिए ताकि विकास की ऊंची दर के लिए एक ओर तो पर्याप्त बचत हो सके और दूसरी ओर विदेशी बचत पर निर्भरता कम की जा सके।

3 आत्मनिर्भरता का अर्थ भारी आयात वाले क्षेत्रों में क्षमता-निर्माण (Capacity creation) करना है ताकि विदेशी ताकतें इन वस्तुओं को पूरा न करने की क्षमकी देकर हमें घुटने टेकने पर मजबूर न कर दे। इसका तात्पर्य यह है कि देश को विदेशी सहायता से मुक्ति प्राप्त करने के लिए आयात प्रतिस्थापन (Import substitution) के उपायों को महत्व देना पड़ेगा।

4 आत्मनिर्भरता का अर्थ उच्च स्तर की तकनीकी जनशक्ति का निर्माण करना है। बहुत से अल्पविकसित देशों का अनुभव यह बताता है कि विदेशी शक्तियाँ कई बार अपने विशेषज्ञों को वापस बुलाने का एकतरफा निर्णय कर लेती हैं ताकि इस बड़ी लाठी (Big Stick) के प्रयोग से दाता देश (Donor country) की नीतियों को स्वीकार करने के लिए निर्भर देश को मजबूर किया जा सके। यदि देश में भौतिक साधन उपलब्ध हो और राष्ट्र बचत के लिए आवश्यक परि त्याग करने के लिए तैयार हो, तब भी आत्मनिर्भरता प्राप्त करने के लिए तकनीकी श्रमिकों के प्रशिक्षित वर्गों की अनुपस्थिति एक गंभीर रुकावट बन सकती है। आत्मनिर्भरता की धारणा का सार इस बात में है कि तकनीकी एवं प्रबन्धकीय दोनों दृष्टियों से अर्थव्यवस्था की बागडोर देशवासियों के हाथ में होनी चाहिए।

## 2. आत्मनिर्भरता के प्रश्न पर दो विचारधाराएँ

आत्मनिर्भरता के प्रश्न पर देश में दो विचारधाराएँ हैं। विदेशी सहायता को जारी रखने का समर्थन करने वाले सम्प्रदाय को यह सन्देश है कि तीव्र विकास दर और आत्मनिर्भरता में एक द्वन्द्व है। अतः आत्मनिर्भरता का अर्थ अनिवार्य विकास की नाची दर है। यह तर्क इस प्रकार से है राष्ट्रीय आय की वृद्धि की ऊंची दर प्राप्त करने के लिए भारत जैसी अर्थव्यवस्था को आयात की अधिक मात्रा की अवश्यकता पड़ती है। आयात को इस अधिक मात्रा के भुगतान के लिए निर्यात के स्तर को ऊंचा उठाना अधिक सम्भव नहीं। इस कारण विदेशी मुद्रा की कमी महसूस होती है और परिणामतः विदेशी सहायता को जारी रखना अनिवार्य हो जाता है। सन्देशवादी यह विश्वास भी रखते हैं कि आत्मनिर्भरता का साथ डोग गुट्ट के समय की एक रीत है। चूँकि विदेशी सहायता हमारी संस्कृति का एक अंग बन गयी है इसे एकदम काट देना सम्भव नहीं।

आत्मनिर्भरता के समर्थक यह कहते हैं कि विदेशी सहायता देश के आंतरिक प्रयास की क्षमता पर दुष्प्रभाव डालती है। प्रोफेसर डी टी लकडावाला के शब्दों में विदेशी सहायता विकास विरोधी एवं बचत विरोधी है परन्तु यह ठपफोंग को उल्लेखित करती है। इसके अतिरिक्त अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं से प्राप्त सहायता की अपेक्षा सभी प्रकार की सहायता प्रतिबद्ध सहायता (Tied Aid) है। इसी कारण प्रो जी के आर वी राव के अनुसार विदेशी सहायता की लागत इन्हीं वस्तुओं की अन्तर्राष्ट्रीय कीमतों से 10-20 प्रतिशत अधिक है। यदि इसमें ब्याज की मात्रा भी शामिल कर ली जाए, तो विदेशी सहायता का भार और भी अधिक बढ़ जाएगा। इसके अतिरिक्त, आयोजन के दौरान कार्यान्वयन की कमियों और अन्य प्राकृतिक एवं संस्थानात्मक रुकावटों (Institutional bottlenecks) के बावजूद देश में भ्रष्टाचार वस्तु उद्योगों की स्थापना द्वारा हमारा देश अपनी प्रतिरक्षा आवश्यकताओं के एक महत्वपूर्ण भाग को आन्तरिक उत्पाद से पूरा करने लगा है। कृषि में हमने खाद्यान्नों में न केवल अन्तः पर्याप्तता प्राप्त कर ली है बल्कि नीति के रूप में हम कृषि उत्पाद के निर्यात की योजना बना रहे हैं। अतः आत्मनिर्भरता के समर्थक का मत है कि देश ने पहले ही स्वावलम्बिता का रास्ता चुन लिया है और सरकार को आत्मनिर्भरता के लक्ष्य को प्राप्ति के लिए भरसक प्रयास करना चाहिए।

## 1980-90 के दशक में आत्मनिर्भरता की धारणा

1980-90 के दशक में आत्मनिर्भरता के अर्थ और महत्व में परिवर्तन हुआ है। विश्व विकास रणनीति के रूप में यह तर्क दिया जाता है कि भारत जैसे निर्धन देश के लिए यह आवश्यक नहीं कि वह जानबूझकर आत्मनिर्भरता को

योजना बनाए और इसके विरुद्ध वह समृद्ध एवं विकसित देशों से आय का हस्तांतरण (Transfer of incomes) स्वीकार कर सकता है। इसके अतिरिक्त चूक विकासशील देशों में विनियोज्य ससाधनों (Investible resources) की भारी कमी महसूस की जा रही है वे अपने ससाधनों की विदेशी सहायता पूरकता के लिए विदेशी सहायता का प्रयोग कर सकते हैं।

जबकि विकसित देशों में विकासशील देशों की ओर विदेशी सहायता विशेषकर विश्व बैंक और अन्तर्राष्ट्रीय विकास संस्था (International Development Association) से रियायती सहायता का प्रवाह चलता रहा है फिर भी सहायता देने वाले दाता देशों और सहायता प्राप्त करने वाले देशों में संघर्ष भी गंभीर रूप धारण कर गया है। सहायता प्राप्त करने वाले देश विदेशी सहायता पर अपनी अत्यधिक निर्भरता के कारण नाखुश हैं क्योंकि इसके कारण उनकी निर्णय करने की स्वायत्तता पर दुष्प्रभाव पड़ता है। इसके विरुद्ध, चाहे सहायता से जनित सम्बन्ध से दाता देशों को उच्च स्थापन प्राप्त हो जाता है फिर भी अधिकतर विकसित देशों में रियायती सहायता (Concessional aid) दिए जाने के प्रति विरोध बढ़ता जा रहा है। दाता देश आई डी ए द्वारा विकासशील देशों को सहायता देने के भी विरुद्ध हैं। इसके विरुद्ध वे निर्धन देशों को द्विपक्षीय सहायता (Bilateral aid) देने के पक्ष में हैं ताकि उनके राष्ट्रीय वाणिज्यिक और राजनीतिक हित प्रोन्नत हो सकें।

रियायती सहायता के प्रवाह के दो सभ्य विकल्प हैं। पहला रियायती सहायता का वाणिज्यिक सहायता से प्रतिस्थापन करना है। बहुत से दक्षिण अमेरिका के देशों विशेषकर ब्राजील अर्जेन्टाइन मैक्सिको आदि ने अपने विकास की गति बढ़ाने के लिए अन्तर्राष्ट्रीय पूंजी बाजार का प्रयोग किया परन्तु रियायती सहायता की बजाय वाणिज्यिक सहायता का इस्तेमाल करने की भी सीमाएँ हैं। (i) बहुत सी विकास परियोजनाओं की लम्बी परिपाक अवधि (Gestation period) के विरुद्ध वाणिज्यिक ऋण अल्पकालीन परिपक्वता (Short maturities) वाले हैं। (ii) अन्तर्राष्ट्रीय पूंजी बाजार में व्याज की दरें बहुत ऊँची हैं। (iii) वाणिज्यिक ऋणों से जुटाए वित्त द्वारा चलाए गए प्रोजेक्टों की लाभदायकता सापेक्ष रूप में नीची है और (iv) विदेशी ऋण पर विश्व की सबसे प्रबल क्रेन्सी यू. एस. डालर का प्रभुत्व है। दक्षिण अमेरिका के देशों का अनुभव यह बताता है कि वे इस कारण ऋण जाल में फँस गए और फिर उन्हें बड़ी कठिनाई से इस ऋण जाल से बाहर निकालने का प्रयास किया गया। इसलिए भारत जैसे विकासशील देश रियायती सहायता की अपेक्षा वाणिज्यिक

सहायता का प्रयोग बहुत ही संकुचित सीमाओं के बीच ही कर सकते हैं।

दूसरा विकल्प प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग (Direct foreign investment) है। चाहे इस प्रकार के विनियोग की काफी गुंजाइश है परन्तु व्यवहार में रियायती सहायता की रिक्ति को भरने का यह उचित उपाय नहीं। इसका मुख्य कारण विनियम दरों और ब्याज दरों में भारी उच्चावचन है जो इस विनियोग को प्रभावित करते हैं। अतः योजना आयोग के भूतपूर्व उपाध्यक्ष डॉ. मनमोहन सिंह का यह मत है— विकासशील देश अपने विकास की गति बरकरार रखने के लिए रियायती सहायता के प्रवाहों में अधिकधिक वृद्धि पर अब निर्भर नहीं रह सकते। आज उनके समक्ष आत्मनिर्भरता पर पहले की अपेक्षा और अधिक गंभीर दृष्टिकोण अपना देने के अतिरिक्त कोई दूसरा रास्ता नहीं। आत्मनिर्भरता का अर्थ किसी देश द्वारा आर्थिक वृद्धि की उचित दर एवं ढाँचे की कायम रखने की क्षमता से है जो रियायती शर्तों पर विदेशी संसाधनों के सभरण पर अत्यधिक निर्भरता बिना प्राप्त की गई हो।

### 3 आत्मनिर्भरता एवं पंचवर्षीय योजनाएँ

स्वतंत्रता प्राप्ति के पश्चात् पंचवर्षीय योजनाओं का मूल दर्शन यह रहा है कि आत्मनिर्भरता प्राप्त की जाए। उदाहरणार्थ प्रथम पंचवर्षीय योजना ने कृषि को सर्वोच्च प्राथमिकता दी ताकि खाद्य उत्पादन में स्वावलम्बिता प्राप्त हो सके। इसमें कुछ हद तक सफलता भी मिली और 1954 में खाद्यान्न का आयात केवल 6 लाख टन रह गया जबकि योजना के शुरू में यह 30 लाख टन था। इसके अतिरिक्त आयोजन के प्रारंभिक काल में यह निर्णय किया गया कि आर्थिक अर्थसूचना (Infrastructure) का निर्माण किया जाए। इस उद्देश्य से जल विद्युत योजनाओं पर बल दिया गया ताकि आयोजन की अगली अवस्था में तीव्र औद्योगीकरण के प्रोत्साहन बढ़ाए जा सकें।

दूसरी योजना में तीव्र औद्योगीकरण विशेषकर पूंजी वस्तु क्षेत्र (Capital goods sector) पर बल दिया गया। इसी उद्देश्य से सरकारी क्षेत्र को इन उद्योगों में 1956 की औद्योगिक नीति के प्रस्ताव के आधीन विकसित करने का दृढ़ संकल्प किया गया ताकि लौह तथा इस्पात प्रतिरक्षा उद्योग खोज तथा खनिज विकास वायुयान वायु परिवहन जहाज निर्माण और बिजली के जनन एवं वितरण से उद्योगों को विकसित किया जा सके। अतः द्वितीय योजना का लक्ष्य यह था कि भारतीय अर्थव्यवस्था जो ब्रिटिश काल में पूंजी वस्तु क्षेत्र की अनुपस्थिति में औपनिवेशिक प्रणाली का उपांग रही है थोड़े ही समय में आत्मनिर्भर बनकर एक ग्रीड अर्थव्यवस्था का रूप धारण करे।

## तीसरी योजना और आत्मनिर्भरता

आत्मनिर्भरता के लक्ष्य को स्पष्ट घोषणा पहली बार तृतीय पंचवर्षीय योजना में इन शब्दों में की गई—“तीसरी योजना काल गहन विकास के दशक या कुछ अधिक समय की प्रथम अवस्था है जिसका उद्देश्य आत्मनिर्भर और स्वयम्पूर्त अर्थव्यवस्था की स्थापना है। आत्मपोषित अर्थव्यवस्था के विकास की रणनीति का वर्णन करते हुए तीसरी योजना में उल्लेख किया गया—“दूसरी योजना की भाँति तीसरी योजना में मूल उद्योगों जैसे इस्पात, इंधन और संचालन शक्ति, मशीन निर्माण और रासायनिक उद्योग तीव्र आर्थिक विकास के लिए मूलतः अनिवार्य हैं। इन उद्योगों की प्रगति की रफ्तार द्वारा मुख्यतः अर्थव्यवस्था की आत्मनिर्भरता और स्फूर्ति का अनुमान लगाया जा सकता है। आत्मनिर्भरता की विकास रणनीति में केवल सन्नतिकाल के दौरान विदेशी सहायता की स्वाकार किया गया। उत्तरोत्तर योजनाओं में विदेशी सहायता पर लगातार कम निर्भरता का लक्ष्य रखा गया ताकि अन्ततोगत्वा इस निर्भरता को पूर्णतया समाप्त किया जा सके।

## चौथी योजना (1966) और आत्मनिर्भरता

चौथी योजना के प्रलेखा में आत्मनिर्भरता की धारणा निम्नरूप में उभरी। 1966 में श्री अशोक मेहता के निर्देशन में तैयार की गई चौथी योजना की रूपरेखा में आत्मनिर्भरता का अर्थ दो तत्वों पर आधारित किया गया—(क) विदेशी सहायता से स्वतंत्रता प्राप्त करना और (ख) एक न्यूनतम जीवन स्तर उपलब्ध करना और इसके साथ जीवन स्तर में लगातार वृद्धि की प्रतिज्ञा करना। इसके लिए तीन दिशाओं में प्रयास अनिवार्य समझा गया प्रथम निम्नलिखित हो सके भुगतान शेष को घाटे को समाप्त करना और देश के अतिरिक्त आर्थिक विकास के लिए विदेशी सहायता पर निर्भरता का अन्त करना द्वितीय देश को पूँजी निर्माण एवं पर्याप्त उपयोग के लिए देश की क्षमता का तेजी से विकास करना और तृतीय इन उद्देश्यों को कामतो की स्थिरता तथा विश्व स्फीतिकारी वित्त (Inflationary finance) जुटाए प्राप्त करना। अतः चौथी योजना का रूपरेखा में आत्मनिर्भरता के निम्नलिखित प्रोग्राम का संकेत किया गया—

(i) कृषि उत्पादन को इस सामा तक बढ़ाना कि देश खाद्य-आयात पूर्णतया बन्द कर सके और कृषि पर आधारित वस्तुओं का निर्यात बढ़ा सके। अतः इसमें देश की जनता के जीवन स्तर में उन्नति होनी चाहिए और देश के बढ़ते हुए उद्योगों के लिए आवश्यक कच्चा माल उपलब्ध कराया जाना चाहिए,

(ii) देश में मशीन निर्माण उद्योगों के लिए पूँजी संचयन (Capita accumulation) इस हद तक करना कि देश में तैयार की जाने वाली मशीनों द्वारा ही हमारे उद्योगों की क्षमता निर्माण की सभी आवश्यकताएँ प्राप्त हो सकें

(iii) देश में परामर्श एवं डिजाइन सेवाओं का विस्तार एवं विशालता

(iv) निर्यात प्रोत्साहन और आयात प्रतिस्थापन के लिए उचित नीतियाँ तैयार करना और सम्बन्धित उपायों को लागू करना

(v) आत्मनिर्भरता के लिए यह आवश्यक है कि शिक्षा को विकास एवं जनशक्ति की आवश्यकताओं से प्रत्यक्ष सम्बन्धित किया जाए ताकि देश में एक विस्तृत और विविध औद्योगिक ढाँचे का निर्माण हो सके

(vi) आत्मनिर्भरता का अर्थ साधनों को इस ढंग से गतिमान करना है कि न्यून वित्त (Deficit financing) को न्यूनतम स्तर पर रखा जा सके और कर प्रणाली को कमजोरियों को ऐसे दूर किया जाए कि कर बचन (Tax evasion) की मात्रा बहुत हद तक कम हो सके। इसके अतिरिक्त, कर प्रणाली शहरी भूमि के मूल्यों में वृद्धि, एकाधिकारी एवं आय के रूपांतरिता तत्वों (Rentier elements) सट्टेबाजी तथा अन्य कृत्रिम आय का एक घण्टा कर के रूप में समेट ले

(vii) मूल वैज्ञानिक एवं तकनीकी अनुसंधान का समन्वय एवं समन्वित ताकि कृषि एवं औद्योगिक विकास को बढ़ावा मिले

(viii) एक प्रगतिवादी आय नीति निर्धारित करना जिसमें अधिकार एवं न्यूनतम वैयक्तिक आय को सीमाएँ निर्दिष्ट की जाएँ ताकि अपिशुभ उपभोग (Conspicuous consumption) को कम करके प्रार्थमिकता प्राप्त उत्पादन में विनियोग के लिए साधन जुटाए जा सकें और

(ix) परिवार नियोजन का विशाल कार्यक्रम तैयार करना। इसके बिना हमारे आत्मनिर्भरता के प्रयासों का काफी धक्का लगेगा।

## पाचवीं योजना में आत्मनिर्भरता

पाचवीं योजना में उल्लेख किया है—“निर्भरता का सम्पन्न और आत्मनिर्भरता की प्राप्ति दो ऐसे मुख्य उद्देश्य हैं जिन्हें पाचवीं योजना के दौरान देश को पूरा करना है। इसका आवश्यक उपलक्ष्य के रूप में विकास की ऊँची दर, आय का अच्छा वितरण और धरेलु बचत को दर पर बहुत महत्वपूर्ण वृद्धि प्राप्त करना आवश्यक है।” इसी कारण पाचवीं योजना में अर्थव्यवस्था के समग्र विकास को 5.5 प्रतिशत वृद्धि दर, न्यूनतम आवश्यकताओं का राष्ट्रीय प्रोग्राम निर्धारित प्रोत्साहन एवं आयात प्रतिस्थापन (Import substitution) का भारी

अभियान और अनावश्यक उपभोग पर सख्त प्रतिबन्ध के रूप में कार्यक्रम तय किया गया।

### छठी योजना (1980-85) में आत्मनिर्भरता

छठी योजना (1980-85) में निर्धनता की परिसमाप्ति और आत्मनिर्भरता की प्राप्ति के दो मुख्य उद्देश्य माने गए। छठी योजना में बहुत से क्षेत्रों में आयात प्रतिस्थापन (Import substitution) की कल्पना की गई इनमें उल्लेखनीय हैं—इस्पात सोमेट उर्वरक रूक्ष तेल और सभी प्रकार के पूजी उपकरण जिनमें विज्ञान गहन क्षेत्र जैसे इलेक्ट्रॉनिक्स भी शामिल है। योजना अन्त्याधुन्य आयात प्रतिस्थापन के विरुद्ध थी क्योंकि ऐसी नीति प्रति उत्पादक (Counterproductive) ही सिद्ध हो सकती थी। योजना में कुराल आयात प्रतिस्थापन पर बल दिया गया ताकि भारत का भुगतान शेष और राष्ट्रीय आय उन्नत हो सके। इस बात का आश्वासन देने के लिए कि निर्यात लगातार बने रहे और देश की प्रतिस्पर्धा क्षमता उन्नत हो सके यह परिवर्तन लाना जरूरी है कि उत्पादन पूर्णतया देशीय बाजार के लिए ही न होकर देशीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय दोनों बाजारों के लिए हो ताकि देश के लिए विदेशी मुद्रा अर्जित की जा सके और देश की अर्थव्यवस्था को लागत में वटौती और गुणवत्ता (Quality) में उन्नति द्वारा लाभ हो सके।

### सातवीं और आठवीं योजना में आत्मनिर्भरता

सातवीं योजना में साफ तौर पर उल्लेख किया गया है कि आयोजन के मार्गदर्शी सिद्धान्त होंगे विकास आधुनिकीकरण, आत्मनिर्भरता और सामाजिक न्याय। सातवीं योजना के शब्दों में आत्मनिर्भरता को धारणा को केवल विदेशी सहायता पर कम निर्भरता के रूप में परिकल्पित नहीं किया गया बल्कि इसके साथ साथ देशीय क्षमताओं के निर्माण और महत्वपूर्ण वस्तुओं में आयात पर कम निर्भरता के रूप में भी विचार गया है। गत तीन योजनाओं विशेषकर छठी योजना में आत्मनिर्भरता के इन्हीं उद्देश्यों की पालना की गई। सातवीं योजना इन्हीं उद्देश्यों में और प्रगति करने का प्रयास करेगी अर्थात् विदेशी सहायता पर कम निर्भरता और देशीय क्षमताओं का निर्माण करना।

आत्मनिर्भरता के दर्शन की व्याख्या करते हुए आठवीं पंचवर्षीय योजना के दिशान्तरिक्ष पत्र में उल्लेख किया गया—'वृद्धि दर की स्थापित प्रवृत्ति को ही बनाए रखने के लिए जिसके साथ विदेशी ससाधनों पर कम निर्भरता हो यह आवश्यक है कि बचत के वर्तमान स्तर (जो कि सकल देशीय उत्पाद के 20.5 प्रतिशत के आस पास हैं) में उन्नति हो और निर्यात को मात्रा में न्यूनतम वृद्धि 12 प्रतिशत हो।

### नौवीं योजना में आत्मनिर्भरता

नौवीं योजना (1997-2002) में यह उल्लेख किया गया कि आत्मनिर्भरता राज्य नीति के चार महत्वपूर्ण आयामों में से एक है। योजना में स्पष्ट किया गया भारत ने व्यापार और विनियोग में नए अवसरों का लाभ उठाने के लिए अपनी अर्थव्यवस्था को धीरे धीरे और क्रमिक रूप में खोलने की प्रक्रिया चालू की है। जबकि इस प्रक्रिया को जारी रखने की आवश्यकता है और आगे बढ़ाने की भी यह कार्य अपने बल की स्थिति से होना चाहिए न कि किसी बाहरी मजबूरी के कारण या विकल्पों के अभाव के कारण। इस दृष्टि से आत्मनिर्भरता विकास नीति और रणनीति का एक महत्वपूर्ण अंग होनी चाहिए।

आर्थिक आत्मनिर्भरता (Economic self reliance) को व्याख्या करते हुए, नौवीं योजना ने उल्लेख किया है आत्मनिर्भरता का सर्वप्रथम और सभवतः सबसे महत्वपूर्ण अंग भुगतान शेष की पोषणीयता (Sustainability of balance of payments) का आश्वासन देना है ताकि अत्यधिक विदेशी ऋण से बचा जा सके। बाजार आधारित व्यवस्था में गैर सरकारी एजेंसियों द्वारा घटित स्तर (Micro level) के निर्णयों के सचयी प्रभाव के परिणामस्वरूप देश के विदेशी मुद्रा ससाधनों और बढ़ते हुए विदेशी ऋण पर अत्यधिक दबाव पैदा हो सकते हैं। सरकार का यह दायित्व है कि वह ऐसी परिस्थितियाँ कायम करे जिससे ऐसी प्रवृत्तियाँ स्वयं उन्हीं एजेंसियों द्वारा ठीक की जा सकें। विवेकपूर्ण समष्टि प्रबन्ध (Macro management) के ढांचे और गैर ऋण कायम करने वाले विदेशी अन्तर्प्रवाहों (Non debt creating external flows) का अधिकाधिक सहारा लेकर भुगतान शेष की जरूरतों के लिए वित्त प्रबन्ध किया जा सकता है और ये सब इन परिस्थितियों के पहलू हैं।

विकास के वित्त पोषण के लिए विदेशी सहायता के प्रयोग के बारे में नीति स्पष्ट करते हुए, नौवीं योजना ने साफ शब्दों में उल्लेख किया है अर्थव्यवस्था के विकास को त्वरित करने के लिए विनियोग योग्य ससाधनों की उपलब्धि को महत्वपूर्ण रूप में बढ़ाना होगा।

आत्मनिर्भरता का तकाजा है कि ये अधिकतर ससाधन देश के अन्दर ही जनित किए जाएं और विदेशी स्रोतों का प्रयोग केवल उसी सीमा तक किया जाए जिसकी इजाजत विदेशी दायित्वों (External liabilities) का पोषणीय अनुपात देता है। पुनः इसमें कहा गया है 'खाद्य में स्वावलम्बिता आत्मनिर्भरता की किसी भी रणनीति का मूल अंग है।

तकनालाजीय आत्मनिर्भरता के प्रश्न पर नौवीं योजना में बहुत ही स्पष्ट शब्दों में उल्लेख किया गया आत्मनिर्भरता का एक क्रान्तिक अंग तकनालाजी जहा से भी उपलब्ध हो

सके प्राप्त करनी चाहिए, दीर्घकाल को ध्यान में रखते हुए यह अनिवार्य है कि देश के लिए आवश्यक सभी क्रान्तिक तकनीकालाजियों में देशीय क्षमता विकसित की जाए।"

#### 4. आत्मनिर्भरता की प्रगति

आत्मनिर्भरता एक सापेक्ष धारणा है। इसका अर्थ आर्थिक प्रवक्तरण नहीं। न ही इसका अर्थ विदेशी सहायता से पूर्ण स्वतन्त्रता है। किन्तु इसका अर्थ बहुत-सी वस्तुओं एवं क्षेत्रों में अपेक्षाकृत अधिक स्वावलम्बिता प्राप्त करना है। अतः इस बात का विश्लेषण करना उचित होगा कि भारतीय अर्थव्यवस्था लगभग पांच दशकों के आर्थिक आयोजन के फलस्वरूप स्वावलम्बिता की ओर बढ़ी है।

#### खाद्य आयात से मुक्ति

आयोजन के प्रारम्भ से ही खाद्यान्नों में आत्मनिर्भरता हमारी नीति का लक्ष्य रहा है। 1956 में हमारे खाद्य आयात कुल उपलब्धि का 22 प्रतिशत थे परन्तु इसके पश्चात् वे बढ़कर 1966 में 141 प्रतिशत की चरम सीमा पर पहुँच गए। किन्तु अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों के प्रोग्राम और अच्छी वर्षा के लगातार चार वर्षों (1968-71) के कारण खाद्यान्नों का देशी उत्पादन बढ़ गया। 1971 में खाद्यान्न आयात (Food Imports) कुल उपलब्धि का केवल 22 प्रतिशत था और 1972 में खाद्यान्न आयात वस्तुतः बन्द कर दिया गया। 1973 और 1976 में भारत सरकार द्वारा नीति में परिवर्तन ने अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों के आधुनिक फसलों और क्षेत्रों को बढ़ाने की आवश्यकता को और तीव्र बना दिया ताकि आत्मनिर्भरता की स्थायी परिस्थितियाँ कायम की जा सकें। इस बात की ओर भी ध्यान केन्द्रित हुआ है कि जन्म दर को कम करने के लिए बड़े पैमाने पर परिवार नियोजन अभियान चलाना चाहिए।

नोटेंदर पर भारत खाद्यान्नों के बारे में स्वावलम्बी हो गया है। 1996-97 में भारत का खाद्यान्न-उत्पादन 1990 लाख टन के रिकार्ड स्तर पर पहुँच गया। खाद्यान्न आयात जो 1983 में 3.5 प्रतिशत थे पूर्णतया बन्द कर दिए गए।

किन्तु देश खाद्य तेलों (Edible oils) के उत्पादन को बढ़ाने में विफल रहा है और खाद्य तेलों का आयात 1986-87 में कुल उपलब्धि का 11 प्रतिशत था। भारत ने 1995-96 में 10.6 लाख टन खाद्य-तेल का आयात किया। जिसका मूल्य 3260 करोड़ रुपये था। इस क्षेत्र में हमारे उत्पादन को बढ़ाने का प्रयास करना चाहिए ताकि न्यायी अभाव पर निर्भरता कम की जा सके।

#### आत्मनिर्भरता और राष्ट्रीय प्रतिरक्षा

स्वतन्त्रता उपरान्त काल में हुए तीन युद्धों (1962, 1965 और दिसम्बर 1971) की शिक्षा के रूप में भारत सरकार

के लिए यह अनिवार्य हो गया है कि वह प्रतिरक्षा उत्पादन में आत्मनिर्भरता की नीति अपनाए। इसका मुख्य कारण यह था कि विश्व की बड़ी बड़ी ताकतें अपने गठजोड़ों में शक्ति-समुल्लेख कायम रखने की दृष्टि से निर्णय लेती हैं। अमेरिका और साम्यवादी चीन में हाल ही में हुआ गठजोड़ भारत के हित के विरुद्ध है। इसके अतिरिक्त प्रतिरक्षा व्यय की मात्रा निधारित करने के लिए अपने सबसे बड़े शत्रु की सैनिक शक्ति को ध्यान में रखना पड़ता है। चूँकि भारत की सीमाओं को सबसे बड़ा खतरा चीन के कारण हो सकता है इसलिए भारत को अपनी सैनिक तैयारी करते समय चीन के बराबर होने के लिए प्रयास करना होगा। चूँकि भारत अन्तर्राष्ट्रीय मामलों में एक स्वतन्त्र नीति अपनाता है इसलिए अपनी सेना के लिए अपने प्रतिरक्षा उद्योगों का आधुनिकीकरण करना होगा और सैन्य उत्पादन को बढ़ाना होगा। साथ ही सैन्य उद्योगों में उच्चतम तकनीकालाजियों का प्रयोग करना होगा। भारत ने पिछले कुछ वर्षों में सैन्य उत्पादन में बड़ी उन्नति की है।

1970-80 में भारत ने प्रतिरक्षा उद्योग पर 3010 करोड़ रुपये व्यय किए। यह प्रचलित कीमत पर कुल राष्ट्रीय उत्पाद का 3.6 प्रतिशत है। यह भी सच है कि यदि बड़ी ताकतें और भी डराने धमकाने लगे तो भारत को स्वयं एक बड़ी सैनिक शक्ति बनने का प्रोग्राम बनाना होगा। अमेरिका और साम्यवादी चीन की संधि से प्रतिरक्षा आयोजन में आत्मनिर्भरता का महत्व और भी बढ़ गया है। हाल ही में अमेरिका ने पाकिस्तान को बहुत अधिक आधुनिक हथौथों से लैस कर दिया है और पाकिस्तान अपनी राष्ट्रीय आय का लगभग 7 प्रतिशत प्रतिरक्षा पर खर्च करता है। इन परिस्थितियों का मुकाबला करने के लिए भारत ने भी अपना प्रतिरक्षा का व्यय बढ़ाकर 1997-98 में 27,716 करोड़ रुपये कर दिया। अतः भारत भी अपनी सैन्य शक्ति बढ़ाने के लिए प्रयत्नशील है। यदि हम अपनी सैनिक आवश्यकताओं के लिए देशीय उत्पादन को विकसित कर लेते हैं तो हम आत्मनिर्भरता की ओर प्रगति कर पाएँगे।

धरतीय जनता पार्टी के नेतृत्व में सरकार ने अपने राष्ट्रीय एजेन्डा में राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए निम्नलिखित नीति अपनायी

"सैन्य बलों के बीच तत्परता चुस्ती और मनोबल बहाल करने पर विशेष ध्यान दिया जाएगा। साथ ही एक राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद (National Security Council) का गठन किया जाएगा जो देश पर मड़ारते सैन्य अधिक एवं राजनीति खतरे का विश्लेषण करनेगी तथा सरकार को उचित सलाह देगी। सुरक्षा भौगोलिक अखंडता और राष्ट्रीय एकता को सुनिश्चित करने के लिए परमाणुविक नीति का पुनर्मूल्यांकन

कर इसमें परमाणु शस्त्रों (Nuclear weapons) के निर्माण के विकल्प का प्रयोग भी किया जा सकता है।

इस नीति का अनुसरण करते हुए भारत ने चीन और पाकिस्तान के परमाणुविक खतरे का सामना करने के लिए 11 और 13 मई 1999 को 5 परमाणु परीक्षण किए। इन परीक्षणों ने भारत के वैज्ञानिकों को तकनालाजीय योग्यता को प्रमाणित कर दिया कि भारत अब किसी भी प्रकार के परमाणु शस्त्रों का निर्माण कर सकता है। अतः भारत अब परमाणुविक हथियार बन्द राज्य (Nuclear weapon state) बन गया है। परमाणुविक योग्यता (Nuclear capability) ने तबनालाजी आत्मनिर्भरता प्राप्त करने का लाभ यह होगा कि यह चीन और पाकिस्तान को भारत के विरुद्ध परमाणुविक शस्त्रों के प्रयोग से प्रभावी रूप में रोकेगी। भारत सरकार प्रतिरक्षा यन्त्रों के देशीय उत्पादन पर बल देना चाहती है ताकि निकट भविष्य में हम इस क्षेत्र में आत्मनिर्भर हो जाए।

### आत्मनिर्भरता और भुगतान शेष में घाटा

आत्मनिर्भरता को सूचक के रूप में निर्यात के मूल्य को आयात के मूल्य के प्रतिशत के रूप में व्यक्त किया जाता है। हाल ही के वर्षों में निर्यात के मूल्य में इतनी वृद्धि हुई है कि 1970-71 में स्वतंत्रता उपरान्त काल में पहली बार निर्यात आयात का 94 प्रतिशत था। 1972-73 के दौरान यह अनुपात बढ़कर 109 प्रतिशत हो गया। विश्व की मॉडियों में रूस तेल रासायनिक खादों और खाद्यान्नों की कीमतों में वृद्धि के कारण स्थिति फिर खराब हो गई। रूस तेल की कीमतों में लगातार वृद्धि के कारण 1979-80 में व्यापार शेष का घाटा और बढ़कर 2,449 करोड़ रुपये हो गया। 1980-91 में व्यापार शेष का घाटा 5,838 करोड़ रुपये के उच्च स्तर पर पहुँच गया। चाहे तेल की कीमतों में वृद्धि रुक गई है, पन्तु उदार आयात नीति के कारण 1994-95 में व्यापार शेष का घाटा 6,721 करोड़ रुपये आका गया है। 1985-96 में नयी उदार आयात निर्यात नीति के प्रभावधीन जहा आयात बढ़कर 21,164 करोड़ रुपये हो गए, निर्यात गत वर्ष की तुलना में कम होकर 11,578 करोड़ रुपये हो गए। परिणामतः व्यापार शेष का घाटा बढ़कर 9,596 करोड़ रुपये के रिकार्ड स्तर पर पहुँच गया। अतः निर्यात फिर आयात के मूल्य के बेलत 55 प्रतिशत ही रह गए। इससे आत्मनिर्भरता के लक्ष्य को भारी धक्का लगा। 1990-91 में निर्यात आयात के प्रतिशत के रूप में 76 प्रतिशत के स्तर पर पहुँच गए और इस प्रकार परिस्थिति में थोड़ा सुधार हुआ। निर्यात प्रोत्साहन की नीति के परिणामस्वरूप निर्यात का तेजी से विस्तार हुआ है और नतीजन 1994-95 में आयात के प्रतिशत के रूप में निर्यात 91 प्रतिशत के उच्च स्तर पर पहुँच गए।

भुगतान शेष के घाटे को समाप्त करने के लिए दो रणनीतियों पर बहस होती रही है—निर्यात प्रोत्साहन और आयात प्रतिस्थापन। दूसरी और तीसरी योजना में आयात प्रतिस्थापन (Import substitution) पर अधिक बल दिया गया क्योंकि निर्यात प्रोत्साहन के बारे में निराशा की सामान्य भावना वर्तमान थी। 1950-51 और 1960-61 के दौरान निर्यात में महत्वपूर्ण वृद्धि नहीं हुई परन्तु वे नाममात्र ही उन्नत हुए। इसका मुख्य कारण यह था कि जैसे जैसे विश्व की आय बढ़ती है पारम्परिक वस्तुओं (Traditional goods) की माग उसी अनुपात में नहीं बढ़ती और भारत केवल पारम्परिक वस्तुओं का निर्यात ही कर सकता था चूँकि विकास की आरंभिक अवस्था में पूँजी वस्तुओं की माग तेजी से बढ़ती है व्यापार शेष का घाटा दूसरी और तीसरी योजना में बढ़ता ही गया। कृषि उत्पादन में तीव्र कमी के कारण पारम्परिक वस्तुओं में भी निर्यात-अतिरिक्त (Exportable surplus) का काफी बड़ा भाग समाप्त हो गया। इसके विरुद्ध खाद्यान्नों और अनिवार्य कच्चे माल की माग में वृद्धि हुई। निर्यात न बढ़ सकने और आयात के बढ़ते चले जाने के कारण व्यापार शेष का घाटा बढ़ गया। इस परिस्थिति में सरकार ने मजबूर होकर ऐसी व्यापार नीति अपनाई जिसका उद्देश्य (क) ऐसे उद्योगों को प्रोत्साहन देना जो आयात प्रतिस्थापन को बढ़ाएँ और (ख) निर्यात प्रोत्साहन को योजनाओं को बढ़ाना ताकि निर्यात का विराखन (Diversification of exports) हो सके और विदेशी व्यापार में अपारम्परिक वस्तुओं (Non traditional items) का भाग बढ़ सके।

तालिका 1. भारत में आयात और निर्यात की प्रवृत्ति  
करोड़ रुपये में—अवमूल्यन उपरान्त दत्तों पर

वर्ष	निर्यात	आयात	निर्यात आयात के प्रतिशत के रूप में
1951-52	1,150	1,110	104
1960-61	1,770	1,000	177
1970-71	1,630	1,500	109
1980-81	12,534	6,710	187
1991-92	11,959	18,690	64
1993-94	11,578	21,164	55
1990-91	12,553	13,193	95
1991-92	14,047	17,851	79
1992-93	13,668	13,375	102
1993-94	6,751	7,101	95
1994-95	8,674	9,971	87
1995-96*	10,613	12,678	84
1996-97*	11,755	13,644	86

सातवीं योजना ने यह संकेत दिया कि ऋण सेवा अनुपात (Debt service ratio) की सुरक्षित सीमा 20% के नीचे होनी चाहिए किन्तु ऋण सेवा अनुपात तो पहले ही 20 प्रतिशत के खतरे के निशान को पार कर गया है और 1988-89 में यह 26 प्रतिशत के स्तर पर पहुँच गया है। यदि विदेशी सहायता पर निर्भरता की बढ़ती हुई वर्तमान प्रवृत्ति को रोका नहीं जाता तो ऋण-सेवा अनुपात शीघ्र ही 30 प्रतिशत के स्तर पर पहुँच जाएगा। ऐसी नीति हमारी आत्मनिर्भरता के दीर्घकालीन लक्ष्य के विरुद्ध है क्योंकि यह हमें "ऋण जाल" (Debt trap) में धकेल देगी।

आर्थिक समीक्षा (1997-98) के अनुसार भारत का विदेशी ऋण 31 मार्च 1997 को 91.38 अरब डॉलर या (328349 करोड़ रुपये) जबकि यह मार्च 1989 के अन्त तक 53.9 अरब डॉलर था। सकल देशीय उत्पाद (Gross domestic product) के प्रतिशत के रूप में विदेशी ऋण 1988-89 के 19.7 प्रतिशत के स्तर से बढ़कर 1996-97 में 26 प्रतिशत हो गया। स्थिति बस्तुतः गंभीर हो गयी और सरकार को विचारा होकर उधार का प्रतिस्थापन और ऋण कायम करने वाले अनाप्रवाहों (Non debt creating flows) से करना पड़ा जैसे प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग और पोर्टफोलियो विनियोग। इस रणनीति से अतिरिक्त ऋण की वृद्धि दर कम करने में सहायता मिली है। किन्तु अभी भी विदेशी ऋण का आकार भयानक है और हमारे आत्मनिर्भरता के लक्ष्य के प्रतिक्लृप्त है। सरकार को भुगतान-शेष की स्थिति सुधारने के लिए फोरन उपाय करने चाहिए।

### आयात-प्रतिस्थापन (Import Substitution)

आयात-प्रतिस्थापन की प्रगति आत्मनिर्भरता की महत्वपूर्ण सूचक हैं। पिछले दो दशकों से अधिक काल को औद्योगिकरण में कुल उपलब्ध उत्पादन में आयात का भाग काफी हद तक कम हो गया है। किन्तु यदि आन्तरिक उत्पादन में वृद्धि के बावजूद आयात में वृद्धि हुई तो इसका कारण एक विकासमान अर्थव्यवस्था में कच्चे माल जटिल मशीनों, पुर्जों तथा फासल्टु हिस्सों की बढ़ती हुई मांग है। तालिका 2 से पता चलता है कि लौह तथा इस्पात, एल्युमिनियम, पेट्रोलियम आदि आधारभूत उद्योगों में आन्तरिक उत्पाद में महत्वपूर्ण वृद्धि होने के कारण कुल उपलब्धि में आयात का भाग कम हो गया है। घिरस्थायी उपभोग वस्तुओं अर्थात् साइकिलों, बिजली के पखौ आदि में देश निर्यात अतिरिक्त भी कायम कर सकता है। गन्धकृत तन्तुओं (Man made fibres) के उत्पादन में महत्वपूर्ण वृद्धि होने के कारण उनके आयात लगभग समाप्त कर दिए गए हैं। अनिवार्य कच्चे माल अर्थात् कच्ची रूई कच्ची पटसन

कास्टिक सोडा और सोडा एश में भी आन्तरिक उत्पादन के बढ़ने से आयात कम हुए हैं। चाहे भारत कागज और गते के उत्पादन में आत्मनिर्भर हो गया है किन्तु अख्त्यारी कागज के सम्बन्ध में देशी उत्पादन को और अधिक बढ़ाने को जरूरत है। मूल पूँजी वस्तुओं और औद्योगिक कच्चे माल के उत्पादन में महत्वपूर्ण उपलब्धि के बावजूद अभी भी आयात पर निर्भरता को और कम करने की काफी गुंजाइश है।

आठवीं पंचवर्षीय योजना में चुनी हुई वस्तुओं सम्बन्धी पौष्टिक सन्तुलन (Material balances) दिए गए हैं जिनमें 1991-92 के दौरान देशीय उत्पादन, आयात, निर्यात और उपयोग का संकेत किया गया है। 1996-97 के लिए जोकि आठवीं योजना का अन्तिम वर्ष होगा लक्ष्य भी दिए गए हैं इस विश्लेषण से पता चलता है कि 1991-92 के दौरान देशीय उत्पादन बहुत-सी वस्तुओं अर्थात् खाद्यान्नों, तिलहन, रूई, दूध चीनी कपड़ा, सीमेंट, एल्युमिनियम और बिजली के उपयोग की आवश्यकता के लिए पर्याप्त है। किन्तु कच्चा तेल में अक्षय जान पड़ता है और 1991-92 के दौरान 240 लाख टन कच्चा तेल के आयात द्वारा कुल उपयोग के लगभग 47 प्रतिशत की पूर्ति की गई। पेट्रोलियम उत्पाद के सदर्भ में, 1991-92 के दौरान हमारी आवश्यकता के 16.6 प्रतिशत की पूर्ति आयात द्वारा की गई। भारत ने पेट्रोल खाद की आवश्यकता के लिए शत-प्रतिशत आयात किया। इसके विरुद्ध नाइट्रोजन उर्वरक के उपयोग का 86 प्रतिशत देशीय उत्पादन से जुटाया गया और फास्फोरस उर्वरक का इसी प्रकार 69 प्रतिशत आन्तरिक उत्पादन द्वारा उपलब्ध कराया गया। तैयार इस्पात के बारे में हमारी आवश्यकता का 95 प्रतिशत देशीय उत्पादन से प्राप्त किया जाता है। भारत तांबे सीसे और जस्ते के सम्बन्ध में धार्यशाली नहीं है और इनके लिए अन्य देशों पर निर्भर होना ही पड़ेगा। आठवीं योजना ने यह लक्ष्य निश्चित किया है कि 1996-97 तक भारत अपनी जस्ते की आवश्यकता के 86 प्रतिशत और सीसे की आवश्यकता के 96 प्रतिशत की पूर्ति देशीय उत्पादन द्वारा कर सकेगा परन्तु 1996-97 में तांबे की आवश्यकता के केवल 28 प्रतिशत की पूर्ति ही देशीय उत्पादन से कर सकेगा। कोयले के सदर्भ में भारत लगभग स्वायत्त है और 1996-97 तक अपनी देशीय आवश्यकताओं को पूर्णतया उपलब्ध कर सकेगा।

गत्यात्मक परिस्थिति में किसी वस्तु-विशेष की मांग की वृद्धि दर बहुत से कारणात्मकों पर निर्भर करती है अर्थात् जनसंख्या की वृद्धि, जनसंख्या की आय-वृद्धि का ढाँचा, किसी विशेष वस्तु के तकनीकी प्रयोग की परिस्थिति और किसी देश की वस्तु को मांग को बढ़ावा देने की नीति। उदाहरणार्थ सरकार द्वारा वैयक्तिक वाहनो के क्रय के लिए



ऋण प्रदान करने में उदारता के कारण रूस तेल की भाग में तेजी आई। इसी प्रकार, यदि जनसंख्या की तीव्र वृद्धि को रोका न गया, तो यह हमारी आत्मनिर्भरता की ओर प्रगति को धीमी कर देगी विशेषकर खाद्यान्नों खाद्य तेलों चीनी दूध कोयला, ऊर्जा और अन्य बहुत सी वस्तुओं के सदर्भ में परन्तु यदि देश अपने आप को विदेशों प्रमुख से स्वतंत्र करना चाहता है तो इसे आत्मनिर्भरता के साथ साथ तकनीकी/आत्मनिर्भरता (Technological self reliance) दोनों ही प्राप्त करने होंगे।

### आयात-प्रतिस्थापन और तकनीकी कौशल (Technical Skills)

तकनीकी कौशल का विकास आत्मनिर्भरता का महत्वपूर्ण अंग है। अल्प विकसित देश किसी न किसी तरह विकास के लिए वित्तीय साधन तो गतिमान कर लेते हैं परन्तु पर्याप्त तकनीकी जनशक्ति (Technical manpower) के अभाव में वे विदेशी विशेषज्ञों पर निर्भर रहते हैं। भारत में इस्पात उर्वरकों, तेल पर्यवेक्षण एवं परिष्करण संचालन शक्ति जनन (Power generation) और पेट्रो रसायन के उद्योगों के लिए पर्याप्त मात्रा में भारतीय विशेषज्ञ तैयार हो गए हैं। इसके अतिरिक्त गैर सरकारी क्षेत्र में भी तकनीशियन एवं इंजीनियरों का एक संग्रह बन गया है। परिणामतः भारतीय विशेषज्ञों ने विदेशियों का स्थान ले लिया है किन्तु नई वस्तुओं और नई प्रक्रियाओं को अपनाने के सम्बन्ध में भारत अभी बहुत पीछे है। इसका मुख्य कारण अनुसंधान और विकास को विकसित करना है ताकि आत्मनिर्भरता के लिए तकनीकी श्रम की कमी को दूर किया जा सके।

### आयात प्रतिस्थापन के अन्य क्षेत्र

आत्मनिर्भरता की दृष्टि से आयात प्रतिस्थापन के कई और क्षेत्र भी हैं। प्रथम कच्ची रूई तेल और चरबी के सबंध में आयात में बचत की काफी गुंजाइश है। इस दिशा में लम्बे तन्तु की मिली रूई के उत्पादन में काफी वृद्धि हुई है। इसके अतिरिक्त सस्ते तेल का प्रयोग वनस्पति घी तैयार करने में किया जा सकता है जिसके परिणामस्वरूप मृगफली आदि को अन्तर्राष्ट्रीय बाजार के लिए बचाया जा सकता है। दूसरे, यह बहुत जरूरी है कि इस्पात और औद्योगिक मशीनरी में कायम की गई अप्रयुक्त क्षमता (Unutilised capacity) का प्रयोग किया जाए। उदाहरणार्थ भारत ने 1990-91 से 1995-96 के छ वर्षों के दौरान 7980 करोड़ रुपये के कच्चे लोहे का निर्यात किया परन्तु इसके अपने इस्पात के कारखानों में उत्पादन क्षमता का पूर्ण प्रयोग न किया गया। यदि इस्पात के उत्पादन को तेजा से बढ़ाया जाए, तो यह आयात प्रतिस्थापन

का अच्छा स्रोत बन सकता है। तिसरे, आयात प्रतिस्थापन को बढ़ावा देने के लिए पारंपरिक वस्तुओं की अपेक्षा नए वस्तुओं का प्रयोग किया जा सकता है। उदाहरणार्थ तांबे के लिए बिजली के तारों में एल्युमिनियम आर लोह तथा इस्पात और अन्य अलौह धातुओं के लिए प्लास्टिक। चौथे देश में उर्वरकों के उत्पादन को बढ़ाने के लिए कायले पर आधारित उर्वरक कारखाने लगाने चाहिए। अन्तिम रसायन और औषधि में स्वावलम्बिता प्राप्त करने के लिए भी परसक प्रयास करना चाहिए।

इन सभी उपायों से आयात प्रतिस्थापन को बढ़ाया जा सकता है। यदि निर्यात प्रोत्साहन और आयात प्रतिस्थापन के बीच चुनाव करना हो तो आयात प्रतिस्थापन पर बल दना अपेक्षाकृत अधिक वाछनीय होगा क्योंकि आय और रोजगार के गुणक प्रभाव (Multiplier effect) के रूप में आयात प्रतिस्थापन निरचय ही निर्यात प्रोत्साहन की तुलना में अधिक लाभकारी है।

### निर्यात प्रोत्साहन और आत्मनिर्भरता

बहुत से कारणों के आधार पर यह कहा जा सकता है कि काफी समय के लिए हमारे आयात अधिक हो रहे हैं। इनमें मुख्य ये हैं—(i) हमारी अर्धव्यवस्था में उद्योगों के बढ़ते हुए विशाल खन के फलस्वरूप पूंजी वस्तुओं और अन्य सामान के आयात की आवश्यकता होगी (ii) ऋण सेवा का भार जिसमें ब्याज एवं ऋण परिशोधन (Amortization) शामिल है के भुगतान के लिए निर्यात अतिरिक्त की आवश्यकता होगी (iii) आधुनिक तकनीक का बहुत से क्षेत्रों में प्रयोग करने के लिए देश को मशीन एवं यंत्रों और तकनीकी विशेषज्ञों के रूप में आयात करना होगा एवं (iv) व्यापार घाटे अभी तक बने हुए हैं।

इस सम्बन्ध में यह उल्लेख किया जा सकता है कि विदेशी मुद्रा के प्रेषण (Remittances) के रूप में भारा अन्तर्प्रवाह के कारण अपना भुगतान शेष का घाटा कम करने में काफी सहायता मिली है परन्तु खाड़ी संकट के कारण प्रेषण की गति बने रहने के बारे में विश्वास से कोई बात कहनी कठिन है। स्वाभाविक है कि व्यापार घाटे को कम करने के लिए तीव्र निर्यात अभियान का सहारा लेना होगा। परन्तु निर्यात-अभियान पर काफी दुष्प्रभाव पड़ा है। 1980-81 और 1988-89 के दौरान निर्यात की वृद्धि दर लगभग 8 प्रतिशत थी जोकि वर्तमान परिस्थिति से निवटने के लिए नकामी है। इंजीनियरिंग उद्योग, हस्तशिल्पो हारे तथा जवाहरात आदि ने जो गत्या नकता आर प्रभावी निर्यादन दिखाया था अब वह लोप होता जा रहा है। अतः नया वस्तुओं आर नयी

मण्डियों की खोज करनी होगी ताकि निर्यात बढ़ाए जा सके और साथ ही साथ निर्यात की उत्पादन लागत कम करके इन्हे अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में प्रतियोगी बनाना होगा।

निर्यात प्रेरक विकास नीति (Export led growth) का समर्थन नहीं किया जा सकता क्योंकि यह आर्थिक विकास पर दुष्प्रभाव डालेगी और चूंकि इसके परिणामस्वरूप रोजगार की वृद्धि दर मन्द हो जाएगी यह आम जनता के जीवन स्तर को उन्नत करने में बाधक होगी। उदाहरणार्थ, इस नीति के कारण इस्पात, सोमेट और ऐल्युमिनियम का निर्यात करना जोकि हमारे अपने उद्योग की क्षमता का पूरा प्रयोग न करने का परिणाम है। इसी प्रकार दैनिक आवश्यकता की कुछ वस्तुओं अर्थात् चीनी का निर्यात बढ़ाया गया जिसके कारण देश की आन्तरिक मण्डियों में इसकी कमी हुई और कीमती में वृद्धि हुई।

### ऊर्जा के आयातित स्रोतों पर निर्भरता

1973 में रूस तेल की कीमतों में भारी वृद्धि के कारण भारत के आत्मनिर्भरता के प्रयास को भारी धक्का लगा। 1980-90 के दशक के दौरान भारत अपने आत्मनिर्भरता के लक्ष्य के लिए ऊर्जा के आयातित स्रोतों पर निर्भरता के घुड़ सवारी के लिए निश्चित कार्यवाही कर रहा है। इस सम्बन्ध में तेल एवं प्राकृतिक गैस आयोग और आयल इण्डिया लिमिटेड ने देश में तेल के आन्तरिक उत्पादन को बढ़ाने में भारी प्रगति प्राप्त की है। देश में परिष्करण क्षमता (Refining capacity) का भी विस्तार किया गया है और इस प्रकार

तेल आयात का मूल्य जो हमारे कुल आयात बिल में 1980-81 में 43 प्रतिशत था, कम होकर 1985-86 में 25 प्रतिशत हो गया है और 1995-96 में 20.5 प्रतिशत हो गया। जबकि देश में तेल के उत्पादन को बढ़ाने को सर्वोच्च प्राथमिकता दी जा रही है सरकार कोयले और बिजली के उत्पादन को भी तेजी से बढ़ाना चाहती है। कोयले के उत्पादन में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है। बिजली की जनन क्षमता जो 1984-85 में 157 अरब किलोवाट घंटे थी बढ़कर 380 अरब किलोवाट घंटे हो गई है—यह एक सराहनीय उपलब्धि है।

आत्मनिर्भरता की ओर प्रगति की समीक्षा से पता चलता है कि आयोगन के विभिन्न उद्देश्यों अर्थात् निर्भरता की समाप्ति, पूर्ण रोजगार प्राप्त करना, आय तथा सम्पत्ति की असमानताएँ कम करना और आत्मनिर्भरता प्राप्त करने में से सबसे अधिक सफलता आत्मनिर्भरता के लक्ष्य को प्राप्त हुई है। इससे हमारी निर्यात भाग पर भी प्रभाव पड़ा है। चूंकि बहुत से देशों को अब अपनी निर्यात से प्राप्तियों का अधिकतर भाग तेल के आयात पर खर्च करना पड़ता है वे अपने आयात की अन्य मदों में कटौती करते हैं। इसी प्रकार विदेश में रहने वाले भारतीयों से पश्चिम में प्रेषण पूर्व वित्त मंत्री डा. मनमोहन सिंह ने अपने बजट भाषण (1992-93) में साफ शब्दों में कहा—“हमारी आत्मनिर्भर अर्थव्यवस्था की दृष्टि ऐसी अर्थव्यवस्था की होनी चाहिए जो अपनी समग्र आयात आवश्यकताओं का पुनर्निर्माण निर्यात द्वारा कर सके। इसके लिए इसे कुत्रिम बाह्य आलम्बनों अर्थात् विदेशी सहायता पर निर्भर नहीं होना चाहिए।”

# निर्धनता, असमानता और भारत में आयोजन प्रक्रिया

## (POVERTY, INEQUALITY AND THE PLANNING PROCESS IN INDIA)

### 1 निर्धनता की धारणा (Concept of Poverty)

निर्धनता का अर्थ उस सामाजिक क्रिया से है जिससे समाज का एक भाग अपने जीवन की बुनियादी आवश्यकताओं को भी पूरा नहीं कर सकता। जब समाज का एक बड़ा बड़ा अंग न्यूनतम जीवन स्तर से वंचित रहता है और केवल निर्वाह स्तर (Subsistence level) पर गुजारा करता है तो यह कहा जाता है कि समाज में व्यापक निर्धनता (Mass Poverty) विद्यमान है। तीसरी दुनिया के देशों में व्यापक निर्धनता पायी जाती है चाहे यूरोप और अमेरिका के कुछ भागों में निर्धनता वर्तमान है।

सभी समाजों में निर्धनता की परिभाषा करने के प्रयास किए गए परन्तु इन सबका आधार न्याय या अच्छे जीवा स्तर की कल्पना है। उदाहरणार्थ समुक्त राज्य अमेरिका में निर्धनता की धारणा भारत से बिल्कुल ही भिन्न होगी क्योंकि अमेरिका में आम नागरिक वहाँ अधिक ऊँचे जीवन स्तर पर रह रहा है। निर्धनता की सभी परिभाषाओं में यह चेष्टा की जाती है कि वे समाज के औसत जीवन स्तर के निकट हो और इस कारण ये परिभाषाएँ समाज में विद्यमान असमानताओं को दर्शाती हैं और उस सीमा का बोध कराती हैं जिस तक कोई समाज इन्हीं सहन करने के लिए तैयार है। उदाहरणार्थ भारत में निर्धनता की सामान्यतः स्वीकृत परिभाषा उचित जीवन स्तर की अपेक्षा न्यूनतम जीवन स्तर पर बल देती है। यह धारणा इस तथ्य पर आधारित है कि आने वाले कई दशकों तक बुनियादी आवश्यकताओं की न्यूनतम मात्रा उपलब्ध कराया भी संभव नहीं इसलिए विकास के इस चरण में उचित जीवन स्तर या अच्छे जीवन स्तर की बात करना कपोल कल्पना है। सारे तर्क का सार यह है कि निर्धनता के परम स्तर (Absolute levels of poverty) जिन्हें अनाज दालों दूध सब्जियों मक्खन कपड़े या कैलौरी प्राप्ति के रूप में

अभिव्यक्त किया जाता है किसी देश में वर्तमान जीवन के सापेक्ष स्तर (Relative level) से मिश्रित हो जाते हैं। उच्च वर्गों के विलासपूर्ण जीवन की तुलना में समाज के एक काफी बड़े भाग की बुनियादी जरूरतों के कुछ क्षेत्र विद्यमान हैं परन्तु अल्पविकसित देशों के लिए व्यापक निर्धनता (Mass poverty) का विद्यमान होना चिन्ता का विषय है।

### 2 भारत में निर्धनता के अध्ययन (Studies of Poverty in India)

बहुत से अर्थशास्त्रियों एक सस्थाओं ने निर्धनता के निर्धारण के लिए अपने-अपने प्रमाण बनाए हैं। इन सभी अध्ययनों का आधार 2250 कैलौरी के बराबर खाद्य की भृत्य है। चूँकि गाँवों के लोग स्वयं खाद्यान्नों के उत्पादक हैं इसलिए शहरी लोगों की तुलना में ग्रामीण लोगों का प्रतिव्यक्ति खाद्य व्यय रहन सहन की लागत में अन्तर होने के कारण कम होता है। श्री बी एस मिन्हास ही एक ऐसे अर्थशास्त्री हैं जिन्होंने 1956-57 और 1967-68 के बीच ग्रामों में निर्धनों के प्रतिशत में कमी का संकेत किया है। इसके पिरुद्ध पी डी ओझा और प्रणव के बर्धन ने ग्रामीण निर्धनों (Rural poor) के अनुपात में वृद्धि का संकेत किया है। उनके विचार में परिवर्तन की यह दिशा देश के बढ़ते हुए दरिद्रीकरण (Pripensation) की सूचक है। डाडेकर और रथ ने 1960-61 और 1967-68 के दौरान ग्रामीण तथा गरीब दोनों निर्धन वर्गों में स्थिर अनुपात बताया है। किन्तु इनके अनुमान में ग्रामीण निर्धनों की संख्या 13.5 करोड़ से बढ़कर 16.6 करोड़ और गरीब निर्धनों में 4.2 करोड़ से बढ़कर 4.9 करोड़ हो गई।

मन्टेक आहलूवालिया का मत है कि भारत के पिछले दो दशकों के अनुभव से निर्धनता की प्रवृत्ति में वृद्धि का संकेत नहीं मिलता। सामान्यतया यह देखा गया है कि ग्रामीण निर्धनता का आपात कृषि के अच्छे कार्यकाल के दौरान कम

होता जाता है और कृषि की दृष्टि से बुरे वर्षों में बढ़ जाता है। सातवें पित्त आयोग के अनुसार 1970-71 में 27.7 करोड़ व्यक्ति निर्धनता-रेखा के नीचे रह रहे थे। इनमें से 22.5 करोड़ ग्रामीण क्षेत्रों और 5.2 करोड़ शहरी क्षेत्रों से थे।

डॉ. कोस्टा ने अपने अनुमान में निर्धनता के तीन स्तर बताये हैं, अर्थात् अतिदीन, दीन और निर्धन। उनके अनुमान के अनुसार 1963-64 में 6.2 करोड़ व्यक्ति अतिदीन जीवन व्यतीत करते थे, 10.4 करोड़ दीन और 16.2 करोड़ व्यक्ति निर्धनता का जीवन व्यतीत करते थे। अतिदीनता का जीवन गुजारने वाले लोगों का अनुपात 13.2 प्रतिशत था और निर्धनता में रहने वालों का 34.0 प्रतिशत था।

अर्थशास्त्रियों के इन अनुमानों को तैयार करने की विधि के बारे में मतभेद हो सकता है और इस कारण उनके अनुमानों में अन्तर हो सकते हैं। परन्तु दो बातों पर सहमति

प्राप्त हो चुकी है : प्रथम, निर्धनता-रेखा (Poverty line) से नीचे रहने वाली जनसंख्या का प्रतिशत कम नहीं हुआ है। चाहे डाढ़ेकर एवं रथ जैसे अर्थशास्त्री यह मानते हैं कि यह बढ़ा नहीं है। इस स्थिति के मुख्य तत्व इस प्रकार हैं—

1. निर्धनों की बहुसंख्या ग्रामीण क्षेत्रों में रहती है। इनमें दो मुख्य वर्ग हैं—छोटे किसान और भूमिहीन मजदूर। ग्राम निर्धनों का आधे से कुछ कम भाग भूमिहीन मजदूर है और आधे से कुछ अधिक भाग छोटे तथा सीमान्त किसान हैं। दोनों वर्ग कुछ हद तक मिश्रित हैं क्योंकि छोटे किसान कृषि-श्रम के रूप में कार्य करते हैं।

2. ग्रामीण-भारत में निर्बल वर्गों की मुख्य आर्थिक समस्या खुली बेरोजगारी नहीं बल्कि निम्न उत्पादित-रोजगार (Low productivity employment) है।

3. शहरी क्षेत्रों में निर्धनता की समस्या ग्राम-निर्धनता का

तालिका 1 : भारत में निर्धनता के विभिन्न अनुमान

(करोड़ व्यक्ति)

अनुमान	वर्ष	ग्रामीण	नगरीय	कुल
डॉ. बी.बी. कर्ना	1963-64			161 (34.5)
पी. के. बर्मान	1960-61	13.1 (38.0)		
	1967-68	22.0 (51.0)		
बी. एस. निन्हास	1936-57	21.5 (65.0)		
	1963-64	22.1 (57.8)		
	1969-70	21.0 (50.6)		
मनटेक अहलूवालिया	1956-57	18.1 (54.1)		
	1963-64	17.1 (41.5)		
	1967-68	23.5 (56.5)		
	1973-74	24.1 (46.1)		
डाढ़ेकर एवं रथ	1960-61	13.5 (40.0)	4.2 (50.0)	17.7 (41.0)
	1969-70	16.6 (40.4)	4.9 (50.0)	21.5 (41.0)
सातवां पित्त आयोग	1970-71	22.5 (53.0)	5.2 (51.0)	27.7 (52.0)
छठी योजना (1978-83)	1977-78	23.9 (47.9)	5.5 (40.7)	29.4 (46.3)
छठी योजना (1980-85)	1979-80	26.0 (50.7)	5.7 (40.0)	31.7 (48.2)
बी. एस. डाढ़ेकर	1977-78	28.4 (49.5)		
	1983-84	28.6 (44.4)		
विश्व बैंक	1970	23.7 (53.0)	5.1 (45.5)	28.7 (52.4)
	1983	25.2 (44.9)	6.5 (36.4)	31.7 (42.5)
	1988	25.2 (41.7)	7.0 (33.6)	32.2 (39.6)
निन्हास जैन एवं तदुलका	1987-88	28.4 (44.8)	7.7 (35.5)	36.1 (42.7)
योजना आयोग	1987-88	22.9 (39.1)	8.3 (40.2)	31.2 (39.1)
विशेषज्ञ ग्रुप (1993)				
रेडना आयोग	1996-97	21.1 (30.6)	6.6 (25.6)	27.7 (29.2)

नोट : बैंक में दिये गये लांकड़े कुल जनसंख्या के प्रतिशत के रूप में हैं। ग्रामीण तथा नगरीय निर्धनता के अनुमान कुल ग्राम जनसंख्या और कुल नगरीय जनसंख्या के प्रतिशत के रूप में हैं।

## निर्धनता, असमानता और भारत में आयोजन प्रक्रिया

उत्प्राप्त है। अधिकतर निर्धन जो स्वरोजगार प्राप्त (Self employed) हैं या अर्थव्यवस्था के असंगठित विनिर्माण या सेवा क्षेत्र में कार्य करते हैं। यहाँ महत्वपूर्ण बात यह है कि मजदूरी रूपी रोजगार (Wage employment) की परिस्थिति में इनकी नौकरी कम वेतन या मजदूरी वाली है और स्व रोजगार की स्थिति में इनके पास ससाधनों का आधार (Resource base) बहुत ही निम्न है।

### भारत की गरीबी पर विश्व बैंक के अनुमान (World Bank Estimate of Poverty)

विश्व बैंक ने अपने देश सम्बन्धी अध्ययन 'भारत निर्धनता रोजगार एवं सामाजिक सेवाएँ' (1989) में गरीबी रेखा निर्धारित करने के लिए वही विधि अपनाई है जो योजना आयोग ने अपनाई थी। 1973-74 में योजना आयोग ने ग्रामीण एवं शहरी क्षेत्रों के लिए क्रमशः 49। रुपये और 56.6 रुपये प्रति व्यक्ति प्रति मास की निर्धनता रेखाएँ परिभाषित की थीं। विश्व बैंक ने राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण और भारतीय सांख्यिकीय संस्थान द्वारा विकसित विधि के आधार पर निर्धनता अनुपात का अनुमान लगाने की वैकल्पिक विधि का प्रयोग किया। इसके अनुसार 1977-78 के लिए (वर्तमान कीमतों पर) ग्रामीण क्षेत्रों के लिए 55.2 रुपये और शहरी क्षेत्रों के लिए 68.6 रुपये और 1983 के लिए ग्रामीण क्षेत्रों के लिए 89.0 रुपये और शहरी क्षेत्रों के लिए 111.2 रुपये निर्धनता रेखा निर्धारित की गई। विश्व बैंक ने भी अति निर्धन व्यक्तियों के अनुमान गरीबी रेखा के व्यय के 75 प्रतिशत अनुपात को आधार बनाकर लगाए हैं। इस आधार पर 1970-1971 और 1989 के लिए गरीबी रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या के लिए तैयार किए गए अनुमानों से निम्नलिखित

परिणाम निकाले हैं—

1 ग्रामीण क्षेत्रों में निर्धनता रेखा के नीचे जनसंख्या का अनुपात 1970 में 53 प्रतिशत से गिरकर 1983 में 44.9 प्रतिशत हो गया और 1988 में यह लगभग 42 प्रतिशत हो गया। किन्तु कुल रूप में ग्रामीण निर्धनों की संख्या जो 1970 में 23.7 करोड़ थी बढ़कर 1983 में 25.2 करोड़ हो गई और 1988 में यह लगभग इतनी ही रही। (देखिए तालिका 2)

2 गरीबी रेखा के नीचे रहने वाली शहरी जनसंख्या का अनुपात जो 1970 में 45.5 प्रतिशत था तेजी से गिरकर 1983 में 36.4 प्रतिशत और फिर 1988 में और गिरकर 33.6 प्रतिशत हो गया। फिर भी शहरी क्षेत्रों में निर्धनों का कुल जनसंख्या में भाग जो 1970 में 18 प्रतिशत था बढ़कर 1988 में 22 प्रतिशत हो गया। कुल रूप में शहरी निर्धन व्यक्तियों की संख्या जो 1970 में 5.05 करोड़ थी बढ़कर 1983 में 6.46 करोड़ हो गई अर्थात् इस अवधि में इसमें लगभग 26 प्रतिशत की वृद्धि हुई और यह मात्रा और बढ़कर 1988 में 7 करोड़ हो गई। लगभग 8 प्रतिशत की वृद्धि।

3 गरीबों का कुल अनुपात जो 1970 में 52.4 प्रतिशत था गिरकर 1988 में 40 प्रतिशत हो गया। किन्तु कुल रूप में उनकी संख्या जो 1970 में 28.7 करोड़ थी बढ़कर 1988 में 32.2 करोड़ हो गई अर्थात् इसमें लगभग 12 प्रतिशत की वृद्धि हुई।

4 भारत में अति निर्धन व्यक्तियों का अनुपात जो 1970 में 30 प्रतिशत था भी गिरकर 1988 में लगभग 19 प्रतिशत रह गया। किन्तु ग्रामीण क्षेत्रों में अति निर्धनों का अनुपात 20.4 प्रतिशत था जबकि शहरी क्षेत्रों में यह 15.8 प्रतिशत था। यह एक विरोधाभास सा प्रतीत होता है कि ग्रामीण अति निर्धन जिनकी संख्या 1970 में 13.46 करोड़ थी

तालिका 2 विश्व बैंक के अनुसार निर्धनता रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या के अनुपात

	निर्धनता रेखा के नीचे जनसंख्या करोड़ व्यक्ति			निर्धन जनसंख्या का प्रतिशत		
	1970	1983	1988	1970	1983	1988
ग्रामीण	16	25.2	25.2	53.0	44.9	41.7
नगराज	5.1	6.5	7.0	45.5	36.4	33.6
कुल	28.7	31.7	32.2	52.4	42.5	39.6
अति निर्धनता रेखा के नीचे जनसंख्या (करोड़ व्यक्ति)				अतिनिर्धन जनसंख्या का अनुपात		
ग्रामीण	11.9	12.8	12.3	30.1	22.8	20.4
नगराज	2.8	3.1	3.3	25.6	17.7	15.8
कुल	6.1	6.0	6.6	29.8	21.8	19.2

गिरकर 1988 में 12.36 करोड़ रह गई परन्तु इसके विरुद्ध शहरी अति निर्धनों की संख्या जो 1970 में 2.84 करोड़ थी बढ़कर 1988 में 3.29 करोड़ हो गई।

5 अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों का ग्राम क्षेत्रों में निर्धनों में अनुपात एक-तिहाई था और अति-निर्धनों का 38 प्रतिशत, परन्तु शहरी क्षेत्रों में निर्धनों में इनका अनुपात 13 प्रतिशत था और अति निर्धनों में 15 प्रतिशत।

6 मजदूरी पर आश्रित परिवारों के व्यक्तियों का ग्राम-क्षेत्रों के निर्धनों में अनुपात 1983 में लगभग 46 प्रतिशत था। इनमें वे व्यक्ति भी शामिल हैं जो कृषि-भिन्न कार्यों में काम कर रहे हैं। ऐसी इकाइयों का आंध्र-प्रदेश, उड़ीसा और महाराष्ट्र जैसे राज्यों में निर्धनों में भूग 50 प्रतिशत से अधिक था। कृषि-ग्राम परिवारों में 1983 में लगभग 64 प्रतिशत परिवार गरीबी रेखा के नीचे रह रहे थे। यह अनुपात बिहार और मध्य प्रदेश में 70 प्रतिशत से भी अधिक था। स्व-रोजगार प्राप्त परिवार ग्रामों में निर्धनों का दूसरा बड़ा खण्ड था। स्व-रोजगार प्राप्त परिवारों में लगभग 38 प्रतिशत गरीबी-रेखा के नीचे थे।

इसमें सन्देह नहीं कि विश्व बैंक रिपोर्ट ने पिछले अठारह वर्षों की अवधि में निर्धनता का चित्र प्रस्तुत किया है और इस दृष्टि से यह हमें गत दो दशकों में गरीबी की प्रवृत्ति का बोध कराती है परन्तु 1988 के आंकड़े विभिन्न राज्यों एवं समग्र भारत की वृद्धि दरों के आधार पर तैयार किए गए हैं और यह कल्पना की गई है कि जहाँ तक वितरण का प्रश्न है वृद्धि इस सम्बन्ध में तटस्थ है। जाहिर है कि 1988 के आंकड़े कम विश्वसनीय समझे जा सकते हैं।

निर्धनता की स्थिति का एक बहुत ही निराशाजनक सूचक यह है कि जहाँ समग्र भारत के लिए ग्रामीण निर्धनता जो 1970 में 53 प्रतिशत थी कम होकर 1988 में 41.7 प्रतिशत हो गई और शहरी निर्धनता 45.5 प्रतिशत से कम होकर 33.6 प्रतिशत हो गई, वहाँ इस अवधि के दौरान अति निर्धनता ग्रामीण क्षेत्रों में 20.4 प्रतिशत के स्तर तक शहरी क्षेत्रों में 15.8 प्रतिशत के स्तर तक कम हुई। जाहिर है कि निर्धनता स्तर में शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों में लगभग 8 प्रतिशत की गिरावट आई किन्तु अति निर्धनता स्तर में सापेक्ष दृष्टि से कम गिरावट आई 4 प्रतिशत से थोड़ी अधिक। इससे स्पष्ट संकेत मिलता है कि विकास प्रक्रिया के लाभ अति निर्धनों तक अपेक्षाकृत कम पहुँच पाए हैं और ये निर्धनता की ऊपरी सतहों तक ही सीमित रहे।

वा एस मिन्हास एल आर. जैन और एस डी तलुकर ने अपने अध्ययन में यह रहस्योद्घाटन किया है कि 1987-88 में ग्रामीण एवं नगरीय भारत में निर्धनता का आयात अर्थात् भारतीय स्तर पर क्रमशः 44.8 और 36.5 प्रतिशत

है न कि जैसा कि योजना आयोग ने अनुमान लगाया 32.7 और 19.4 प्रतिशत। समग्र भारत के स्तर पर यह 1987-88 के लिए 42.7 प्रतिशत है जबकि योजना आयोग ने इसे 29.2 प्रतिशत आका है।

ग्रामीण निर्धनों की कुल संख्या जो 1970-71 में 25.8 करोड़ थी बढ़कर 1987-88 में 28.4 करोड़ हो गई। नगरीय भारत में यह संख्या इस काल के दौरान 5 करोड़ से बढ़कर 7.7 करोड़ हो गई। समग्र भारत के लिए निर्धनता रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या जो 1970-71 में 30.8 करोड़ थी बढ़कर 1987-88 में 36.1 करोड़ हो गई। जाहिर है कि समग्र भारत के लिए निर्धनों की जनसंख्या की वृद्धि दर 0.9 प्रतिशत प्रतिवर्ष है जबकि 1970-71 और 1987-88 के बीच कुल जनसंख्या की वार्षिक वृद्धि दर 2.2 प्रतिशत रही। इसका तात्पर्य यह है कि विकास एवं गरीबी हटाओ कार्यक्रमों का निर्धन जनसंख्या की वृद्धि दर को कम करने पर सद्प्रभाव पड़ा है।

### योजना आयोग के विशेषज्ञ ग्रुप (1993) की रिपोर्ट

योजना आयोग ने सितम्बर 1989 में एक 'विशेषज्ञ ग्रुप' नियुक्त किया ताकि भारत में निर्धनों की संख्या और अनुपात के अनुमान की कार्यविधि एवं परिकल्पना के विभिन्न पहलुओं पर विचार कर सके। प्रोफेसर डी टी लकड़ावाला इसके अध्यक्ष थे और इसने अपनी रिपोर्ट जुलाई 1993 में प्रस्तुत की।

विशेषज्ञ ग्रुप ने निर्धनता रेखा (Poverty line) निर्धारित करने के लिए निम्नलिखित कसौटियों की सिफारिश की—

1 न्यूनतम आवश्यकताओं एवं प्रभावों उपभोग मांग के पूर्वानुमान पर कार्यदल द्वारा निर्धनता रेखा (Poverty line) को आधार रेखा (Base line) मानने की सिफारिश की जिसके अनुसार ग्रामीण क्षेत्रों में 49.09 रुपये और शहरी क्षेत्रों में 56.64 रुपये के मासिक प्रति व्यक्ति कुल व्यय को 1973-74 की कीमतों पर गराबी का आधार माना गया। इसका मुलाधार 1973-74 में वर्तमान उपभोग ढाँचे के आधार पर प्रति व्यक्ति दैनिक 2,400 कैलरी उपभोग था। विशेषज्ञ ग्रुप ने यह सिफारिश की कि इस मानदण्ड को सभी राज्यों के लिए समान रूप में स्वीकार किया जाए।

2 आधार वर्ष के चुनाव के लिए विशेषज्ञ ग्रुप का यह मत था कि चूँकि 1973-74 के आधार वर्ष पर बहुत अधिक सुव्यवस्थित कार्य हो चुका है इसलिए इस वर्ष को ही गराबी रेखा के अनुमान के लिए जारी रखना चाहिए।

3 राजकीय विशेष निर्धनता रेखा (State Specific Poverty Lines) का अनुमान लगाने के लिए राष्ट्रीय स्तर पर निर्धनता रेखा के अनुरूप मानकांकृत यस्तु समूह

(Standardised commodity basket) का प्रत्येक गन्ध में आधार वर्ष (अर्थात् 1973-74) में वर्तमान कीमतों के अनुसार मूल्य प्राप्त करना होगा।

4 समभूयन (Deflator) के चुनाव के लिए विशेषज्ञ ग्रुप इस नतीजे पर पहुँचा कि ग्रामीण निर्धनता रेखा का अद्यतन बनाने के लिए वधि श्रमिक के उपभोक्ता कामत सूचकांक (Consumer price index for agricultural labourers) का प्रयोग किया जाए और नगरीय निर्धनता रेखा के लिए औद्योगिक श्रमिकों के उपभोक्ता कीमत सूचकांक (Consumer price index for industrial workers) और गैर शारीरिक कर्मचारियों के उपभोक्ता कीमत सूचकांक (Consumer price index for non manual employees) को साधारण औसत का प्रयोग करना चाहिए।

विशेषज्ञ ग्रुप ने 1973-74 से 1987-88 की 14 वर्षों की अवधि के लिए चार विन्दुओं पर निर्धनता रेखा निर्धारित कर गरीबों की संख्या और अनुपात का अनुमान लगाया है। विभिन्न विन्दुओं पर गरीबी रेखा निर्धारित करने के मानदण्ड निम्नलिखित हैं—

तालिका 3 1973-74 के आधार पर गरीबी रेखा प्रति व्यक्ति प्रतिमास व्यय (रुपय)

वर्ष	ग्रामीण	नगरीय
1973-74	49.09	56.96
1977-78	56.84	72.50
1983	89.45	117.64
1987-88	115.43	165.58

चूँकि 14 वर्षों की अवधि के लिए तैयार किए ये अनुमान एक ही कार्यविधि पर आधारित हैं वे तुलनीय समझे जा सकते हैं। इन अनुमानों से पता चलता है कि ग्रामीण निर्धनता अनुपात (Rural Poverty ratio) जो 1973-74 में 56.4 प्रतिशत था कम होकर 1987-88 में 39.1 प्रतिशत हो गया। इसी काल में नगरीय निर्धनता अनुपात (Urban poverty ratio) में अपेक्षाकृत कम कमी हुई और यह अनुपात 1973-74 में 49.2 प्रतिशत से कम होकर 1987-88 में 40.1 प्रतिशत हो गया। अतः समग्र निर्धनता अनुपात जो 1973-74 में 54.9 प्रतिशत था कम होकर 1987-88 में 39.3 प्रतिशत हो गया। इसका अभिप्राय यह कि 14 वर्षों की अवधि में निर्धनता अनुपात में 15.6 प्रतिशत की गिरावट आयी या निर्धनता में 1.2 प्रतिशत प्रतिवर्ष की औसत कमी व्यक्त हुई।

दूसरे, इस अध्ययन ने पहली बार यह रहस्योद्घाटन किया कि नगरीय निर्धनता अनुपात तुलनीय रूप में ग्रामीण निर्धनता अनुपात से ऊँचा था। कुल रूप में नगरों में निर्धन

की संख्या जो 1973-74 में 603 लाख थी बढ़कर 1987-88 में 833 लाख हो गयी अर्थात् इसमें 200 लाख की वृद्धि हुई। यह देश में बढ़ते हुए नगरीकरण का संकेत है। इससे यह बात भी स्पष्ट हो जाना है कि ग्राम क्षेत्र में रोजगार के अपर्याप्त विस्तार के कारण रोजगार की अनुपलब्धि के परिणामस्वरूप गरीब रोजगार की तलाश में शहरी क्षेत्रों की ओर घूमते जाते हैं। जाहिर है कि ग्राम निर्धनता का शहरी क्षेत्रों में उल्लेख्य बढ़ते हुए नगरीकरण के साथ नगरीय निर्धनता में वृद्धि का प्रधान कारणतत्व है।

तासरे, ग्रामीण निर्धनता की संख्या जो 1973-74 में 2613 लाख थी बढ़कर 1977-78 में 2643 लाख हो गयी परन्तु इससे बाद इनकी संख्या में कमी हुई और यह 1987-88 में कम होकर 2294 लाख हो गयी। यह एक स्वस्थ परिवर्तन है।

तालिका 4 निर्धनता रेखा के नीचे जनसंख्या

	लाखों में			कुल जनसंख्या का प्रतिशत		
	ग्रामीण	नगरीय	कुल	ग्रामीण	नगरीय	कुल
1973-74	2613	603	3216	56.4	49.2	54.9
1977-78	2643	677	3320	53.1	47.4	51.8
1983	2517	753	3270	45.6	42.2	44.8
1987-88	2294	833	3127	39.1	40.1	39.3

स्रोत Report of the Expert Group on Estimation of Population and Number of Poor (1993)

चौथे 1987-88 में पाँच राज्यों अर्थात् उत्तर प्रदेश, बिहार, महाराष्ट्र, पश्चिम बंगाल और मध्य प्रदेश में 1814 लाख गरीब निवास करते थे। सापेक्ष रूप में इन पाँच राज्यों में देश की कुल गरीब जनसंख्या का 58 प्रतिशत रहता है इससे जाहिर है कि इन राज्यों में गरीबों का अधिकतर भाग संकेन्द्रित है।

पाचवें चारों सामान्यतः 1973-74 और 1987-88 के दौरान गरीबों की संख्या में कमी हुई परन्तु परम रूप में उड़ीसा, बिहार, महाराष्ट्र, असम और उत्तर प्रदेश में गरीबों की संख्या में वृद्धि हुई। एक बहुत ही निराशाजनक बात यह है कि इन 14 वर्षों में बिहार में गरीबों की संख्या 370 लाख से बढ़कर 440 लाख हो गयी अर्थात् इसमें 70 लाख की वृद्धि हुई। यह बिहार में बढ़ते हुए दरिद्रीकरण (Pauperisation) का संकेत और गंभीर चिन्ता का विषय है।

छठे वे राज्य जिनमें निर्धनता अनुपात अखिल भारतीय आंकड़े से ऊँचा है इनमें हैं उड़ीसा (55.6%), बिहार (53.4%), तमिलनाडु (45.1%), पश्चिम बंगाल (44.0%), मध्य प्रदेश (43.4%) और उत्तर प्रदेश (42.0%)। इनमें बिहार वे राज्य जिनमें निर्धनता में भारी कमी प्राप्त की जा चुकी है

उन्में हैं : गुजरात, केरल, आंध्र प्रदेश, हरियाणा और पंजाब।

अन्तिम, भारत के विभिन्न राज्यों में 1973-74 और 1987-88 के दौरान निर्धनता-अनुपात में कमी के आंकड़ों से पता चलता है कि जहाँ अखिल भारतीय स्तर पर निर्धनता में 15.6 प्रतिशत की कमी 14 वर्षों में प्राप्त की गयी, विभिन्न राज्यों में भारी अन्तर पाए गए। एक ओर हम देखते हैं बिहार जैसे राज्य को जिसमें गरीबी में केवल 8.4 प्रतिशत की कमी प्राप्त की गयी और दूसरी ओर है केरल जिसमें 27.6 प्रतिशत की निर्धनता में कमी प्राप्त की गयी। जाहिर है कि गरीबी हटाओ प्रोग्रामों और विभिन्न राज्यों में हुए सामान्य आर्थिक विकास का विभिन्न राज्यों में गरीबों दूर करने पर भिन्न भिन्न प्रभाव हुआ।

### 3. वैयक्तिक आय वितरण की असमानता (Inequality of Personal Income Distribution)

छठी योजना (1980-85) में उपभोग व्यय के वितरण सम्बन्धी अनुमान राष्ट्रीय मनुष्य सर्वेक्षण के 32वें रैंड के आधार पर तैयार किए गए। राष्ट्रीय मनुष्य सर्वेक्षण (1992) में उपभोग व्यय एवं रोजगार के बारे में 1987-88 के लिए और सूचना उपलब्ध करायी गयी।

तालिका 5 : दशमकों के अनुसार कुल निजी उपभोग व्यय का वितरण

प्रतिशत वितरण

दशमक	1977-78*		1987-88**	
	ग्रामीण	नगरीय	ग्रामीण	नगरीय
0-10	3.7	3.4	4.0	3.4
10-20	5.1	4.7	5.3	4.6
20-30	6.2	5.6	6.3	5.3
30-40	15.3	13.7	15.6	13.3
40-50	6.6	6.5	6.9	6.1
50-60	8.0	7.4	7.8	7.1
60-70	8.7	8.7	8.8	8.3
70-80	9.8	9.8	9.8	9.6
80-90	33.1	32.4	33.3	31.1
90-100	11.8	12.3	11.6	11.6
80-90	14.5	14.2	14.2	15.1
90-100	25.6	27.4	25.3	28.9
दश योग	51.9	53.9	51.1	55.6

स्रोत : \* छठी योजना (1980-85) \*\* अष्टम योजना व्यय एवं रोजगार सर्वेक्षण, राष्ट्रीय मनुष्य सर्वेक्षण (1992)

तालिका 5 में दिए गए आंकड़े 10 वर्षों की अवधि 1977-78 से 1987-88 में कुल निजी उपभोग में वितरण में परिवर्तन की जानकारी उपलब्ध करते हैं। इनसे पता चलता है कि निम्नतम 30 प्रतिशत ग्रामीण जनसंख्या के भाग में 15 प्रतिशत से 15.6 प्रतिशत की मामूली वृद्धि हुई है। इसी प्रकार उच्चतम 30 प्रतिशत ग्रामीण जनसंख्या के उपभोग व्यय में 51.9 प्रतिशत से 51.1 प्रतिशत हो जाने से थोड़ी सी गिरावट आयी है। मध्यम 40 प्रतिशत ग्रामीण जनसंख्या का भाग 33 प्रतिशत के इर्दगिर्द स्थिर रहा है।

परन्तु इसके विरुद्ध निम्नतम 30 प्रतिशत नगरीय जनसंख्या का भाग 10 वर्षों अवधि के दौरान 13.7 प्रतिशत से गिरकर 13.3 प्रतिशत हो गया। ध्यान देने योग्य बात यह है कि उच्चतम 30 प्रतिशत नगरीय जनसंख्या का भाग 53.9 प्रतिशत से उन्नत होकर 55.6 प्रतिशत हो गया। मध्यम 40 प्रतिशत नगरीय जनसंख्या का भाग भी 32.4 प्रतिशत से गिरकर 31.1 प्रतिशत हो गया।

निष्कर्ष यह कि जहाँ पर निजी उपभोग व्यय के ढाँचे में ग्राम क्षेत्रों में कोई परिवर्तन नहीं हुआ, नगरीय क्षेत्रों में उच्चतम 30 प्रतिशत जनसंख्या के भाग में काफी उन्नति हुई है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि 1977-78 से 1987-88 की 10 वर्षों अवधि में नगरीय असमानता में निश्चित रूप से वृद्धि हुई है।

### 4. पंचवर्षीय योजनाएं और गरीबी हटाओ प्रोग्राम (Five-Year Plans and Anti-Poverty Programme)

पंचवर्षीय योजनाओं के अध्ययन से पता चलता है कि जनसाधारण के जीवनस्तर को उन्नत करना आयोजन के लक्ष्यों में एक प्रमुख लक्ष्य माना गया है। द्वितीय योजना ने अपने भावात्मक विवरण में ऐसा वातावरण ब्रियम करने की ठानी जिसमें 'छोटे लोगों' की उन्नति हो सके। चौथी योजना में जनसामान्य और निबल वर्गों को दशा को प्रोन्नत करने की बात की गई और इस उद्देश्य के लिए 'रोजगार तथा शिक्षा' उपलब्ध करने पर विशेष बल दिया गया। 'निम्न आय वर्गों' की दशा सुधारने के लिए यह अनिवार्य समझा गया कि देश में सभी को 'राष्ट्रीय न्यूनतम आय' (National Minimum Income) प्राप्त हो। यह स्वीकार किया गया कि छोटे किसान और भूमिहीन मजदूर कृषि-परिवारों की (Agricultural Proletariat) का मुख्य भाग है परन्तु इनके पास कोई उत्पादक आधार (Productive base) नहीं और वे अपनी आजीविका के लिए मजदूरी रोजगार (Wage employment) पर निर्भर



करते हैं। निदेशात्मक सिद्धान्त के रूप में चौथी योजना ने स्पष्ट लिखा—“ग्रामीणों के कार्यान्वयन में सबसे निर्बल का पहले ध्यान रखा जाता है और विकास के लाभों को आयोजित विनियोग (Planned investment) द्वारा इस प्रकार प्रवाहित किया जाता है कि वे अल्पविकसित प्रदेशों और समाज के अधिक पिछड़े हुए वर्गों के पास पहुँचें।”

### पांचवीं योजना और निर्धनता

परन्तु निर्बल वर्गों के लिए इन सभी पवित्र भावनाओं के बावजूद देश में गरीबों की संख्या बढ़ती ही जा रही है। 1971 में संसदीय चुनाव में ‘गरीबी हटाओ’ के नारे ने इस समस्या की ओर ध्यान केन्द्रित किया। पांचवीं योजना ने 20 रुपये प्रति व्यक्ति प्रतिमास (1960-61 की कीमतों पर) को न्यूनतम उपभोग-स्तर मानते हुए अनुमान लगाया है कि “आज 22 करोड़ से अधिक लोग निर्धनता रेखा से नीचे जीवन व्यतीत कर रहे हैं।”

यह बड़े खेद की बात है कि ‘राष्ट्रीय न्यूनतम’ की धारणा वर्तमान कीमतों पर 40 रुपये मासिक (1970-71 की कीमतों पर) की आधार-स्तर मानती है। यह तो वस्तुतः दीनबन्धन (Degradation) है। 22 करोड़ व्यक्ति इस अतिदीन एवम् अल्पपतन की दशाओं में रहते हैं क्योंकि 40 रुपये में तो इनके निर्वाह के लिए भोजन ही मुश्किल से मिल पाता है थोड़ा कपड़ा एक छोटा सा झोपड़ा उपलब्ध कराने का तो प्रश्न ही नहीं उठता। अतः यह कहना उचित ही है कि पांचवीं योजना में तो अतिदीनता और अल्पपतन की अवस्था दूर करने का प्रस्ताव था क्योंकि अभी 22 करोड़ लोगों को दीनता से उन्नीत कर निर्धनता में प्रवेश पाना था।

निर्धनता के विश्लेषण की स्पष्टतम अभिव्यक्ति पांचवीं योजना द्वारा इन शब्दों में की गई—“बेरोजगारी अल्परोजगार और अनेक उत्पादकों विशेषकर कृषि में का निम्न संसाधन आधार (Low resource base) निर्धनता के मुख्य कारण हैं। घोर निर्धनता की समाप्ति अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर में एक निश्चित त्वरण के उपलब्ध के रूप में प्राप्त नहीं की जा सकती। पांचवीं योजना में यह अनिवार्य होगा कि बेरोजगारी अल्परोजगार और विशाल निम्नस्तरीय निर्धनता पर सीधा प्रहार किया जाए।”

### छठी योजना और निर्धनता

छठी योजना (1978-83) में उल्लेख किया गया कि “1977-78 में ग्रामीण क्षेत्रों में कुल जनसंख्या का 48 प्रतिशत और नगरीय क्षेत्रों में 41 प्रतिशत निर्धनता-रेखा

(Poverty line) के नीचे था। कुल रूप में, निर्धनों की संख्या 29 करोड़ थी। इनमें से लगभग 16 करोड़ निर्धनता रेखा के 75 प्रतिशत के नीचे रह रहे थे।” आयोजकों का मत है कि निर्धनता बेरोजगारी एवं अल्परोजगार की समस्या का प्रतिबिम्ब है। इसलिए उन्होंने यह मत व्यक्त किया है—“ग्रामीण एवं नगरीय क्षेत्रों में निर्धनता की पहचान विद्यमान निम्न उत्पादकता (Low productivity) निम्न मजदूरी सविराम रोजगार (Intermittent employment) और जीर्ण बेरोजगारी के रूप में की जा सकती है।”

छठी योजना में निर्धनता की परिभाषा पोषण की आवश्यकताओं के आधार पर की गई है—यह ग्रामीण क्षेत्रों के लिए 2400 कैलोरी प्रति व्यक्ति प्रतिदिन है और नगरीय क्षेत्रों के लिए 2100 कैलोरी।

तालिका 5 निर्धनता-स्तर के नीचे जनसंख्या

(लाखों में)

क्षेत्र	1979-80	1984-85
ग्रामीण	2596 (50.7)	1670 (40.0)
शहरी	572 (40.3)	492 (30.0)
कुल	3168 (48.4)	2152 (30.0)

नोट: चैप्टर 2 में दिए गए आंकड़े तदनुसार क्षेत्र में कुल जनसंख्या का प्रतिशत हैं।

स्रोत: योजना आयोग छठी पंचवर्षीय योजना (1980-85)

कैलोरी उपभोग (Calories intake) की इन्होंने आवश्यकताओं के आधार पर नयी छठी योजना (1980-85) में निर्धनता रेखा की परिभाषा 1979-80 की कीमतों पर की गई है। इसके लिए ग्राम क्षेत्रों में 76 रुपये प्रति व्यक्ति मासिक व्यय और शहरी क्षेत्रों में 88 रुपये को आधार माना गया है। इस प्रकार छठी योजना (1980-85) ने अनुमान लगाया है कि 1979-80 में 31.7 करोड़ व्यक्ति निर्धनता रेखा के नीचे जीवन व्यतीत कर रहे थे। यह हमारी कुल जनसंख्या का 48.4% है। इसमें 26 करोड़ (ग्राम जनसंख्या का 50.7%) ग्राम क्षेत्रों में और 5.7 करोड़ (नगरीय जनसंख्या का 40.4%) शहरी क्षेत्रों में रहते हैं।

छठी योजना में यह अनुमान लगाया गया है कि विकास प्रक्रिया के अपने प्रभाव के कारण ही निर्धनता के नीचे रहने वाली जनसंख्या का अनुपात 48.4 प्रतिशत से कम होकर 38.9 प्रतिशत हो जाएगा। परन्तु यदि छठी योजना में कमजोर वर्गों हरिजनों एवं जन जातियों और ग्रामीण निर्धनों के लिए विशेष रूप से तैयार किए गए प्रोग्रामों के प्रभाव को

भी आका जाए तो 1984-85 तक इनके प्रभावस्वरूप निर्धनता रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या ग्राम तथा शहरी दोनों क्षेत्रों में 30 प्रतिशत तक कम हो जाएगी।

### सातवीं योजना और निर्धनता

सातवीं योजना ने गरीबी हटाओ प्रोग्रामों के प्रभाव की समीक्षा के आधार पर उल्लेख किया है—“अब इस बात के प्रमाण उपलब्ध हैं कि आर्थिक विकास और निर्धनता विशेषी कार्यक्रमों ने निर्धनता की समस्या पर करारी चोट की है।” राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण द्वारा तैयार किए गए अनुमानों से जाहिर है कि 1977-78 और 1983-84 के दौरान 340 लाख व्यक्ति निर्धनता रेखा (Poverty line) पर कर गए हैं। इस प्रकार निर्धनता रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या का अनुपात 51.2 प्रतिशत से कम होकर 40.4 प्रतिशत हो गया है। सातवीं योजना के दौरान यह आशा की जाती है कि कुल रूप में निर्धनों की संख्या जो 1984-85 में 27.3 करोड़ थी कम होकर 1989-90 में 21.1 करोड़ हो जाएगी और इसमें अधिकतर उन्नति ग्राम क्षेत्रों में होगी। इस प्रकार निर्धनता रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या का अनुपात जो 1984-85 में 36.9 प्रतिशत था कम होकर 25.8 प्रतिशत हो जाएगा।

### तालिका 7 छठी एवं सातवीं योजना में निर्धनता पर प्रभाव

	ग्रामीण	शहरी	कुल
1977-78*	25.3 (51.2)	5.4 (38.2)	30.7 (48.3)
1984-85*	22.2 (39.9)	5.1 (27.7)	27.3 (36.9)
1989-90	16.9 (28.2)	4.2 (19.3)	21.1 (25.8)

\*राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के 32वें दौर के उपभोक्ता व्यय वितरण पर आधारित अनुमान।

\*\*राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के 38वें दौर (अस्थायी) के उपभोक्ता व्यय वितरण पर आधारित

### छठी योजना आयोग सातवीं पंचवर्षीय योजना, खण्ड 1

इसमें सन्देह नहीं कि गरीबी हटाओ कार्यक्रमों की त्वरित करने के नतीजे के तौर पर निर्धनता रेखा नीचे की ओर सरकने लगी है। इसका आंशिक कारण 1980-84 के चार वर्षों के दौरान श्रेष्ठ कृषि निष्पादन हो परन्तु इस बात में कोई आश्चर्य नहीं कि निर्धनता रेखा इतनी तेजी से गिरने लगी है कि पांच वर्षों (1985-90) के दौरान इसमें 11 प्रतिशत की कमी होगी और यह 26 प्रतिशत के स्तर पर पहुँच जाएगी।

योजना आयोग के विशेषण ग्रुप ने जुलाई 1993 में प्रस्तुत की गयी अपना रिपोर्ट में इस बात की पुष्टि की है

कि गरीबी-रेखा के नीचे रहने वाली जनसंख्या के अनुपात में लगातार कमी हुई है, चाहे जनसंख्या के अनुपात के बारे में काफी मतभेद हैं। जबकि सातवीं योजना द्वारा दिए गए अनुमान में 1987-88 में 29.9 प्रतिशत जनसंख्या को गरीब दिखाया गया, विशेषण ग्रुप ने इसका अनुपात 39.3 प्रतिशत बताया जो एक महत्वपूर्ण अंतर का संकेत देता है। बड़े खेद की बात है कि सरकार ने विशेषण ग्रुप की रिपोर्ट को स्वीकार नहीं किया और अभी भी सरकारी दस्तावेजों में निर्धनता-अनुपात सम्बन्धी वही आंकड़े दिए जा रहे हैं जो विशेषण ग्रुप द्वारा अस्वीकार कर दिए गए।

### 5. नौवीं योजना और निर्धनता प्रक्षेपण (Ninth Plan and Poverty Projections)

नौवीं पंचवर्षीय योजना में विश्व बैंक द्वारा निर्धनता-अन्तराल (Poverty gap) की धारणा का प्रयोग कर गरीबी की तीव्रता का माप तैयार किया गया है। नौवीं योजना ने इस बात पर बल देते हुए कि “व्यक्तिगणना” (Head count) अनुपात गरीबी की तीव्रता व्यक्त करने में असमर्थ हैं उल्लेख किया “भारत में गरीबी को मापने का सामान्य तरीका निर्धनता अनुपात या व्यक्ति-गणना अनुपात (Head count ratio) है जो कि कुल जनसंख्या की तुलना में गरीबी-रेखा के नीचे रह रहे व्यक्तियों की संख्या का अनुपात है। किन्तु यह गरीबी को इस बड़े वर्ग में उपभोग के वास्तविक स्तरों और जीवन सुविधाओं के अभाव में कोई भेद नहीं करता। परिणामतः निर्धनता-अनुपात गरीबी की तीव्रता और इसकी गहराई को सही रूप में व्यक्त करने में विफल ही रहता है। गरीबी की गहराई को मापने का मानदण्ड निर्धनता-अन्तराल सूचकांक (Poverty gap index) है जिसमें निम्न पग के प्रति व्यक्ति उपभोग स्तर और गरीबी रेखा में अन्तर को गरीबी रेखा के प्रतिशत के रूप में व्यक्त किया जाता है। निर्धनता की तीव्रता को मापने का और भी व्यापक माप वर्गीकृत निर्धनता अन्तराल (Squared poverty gap) है जिसमें न केवल निर्धनता अनुपात और निर्धनता अन्तराल शामिल होते हैं, बल्कि गरीबी का उपभोग-वितरण भी जिसे विचरण गुणांक (Coefficient of variation) से मापा जाता है। इस आधार पर नौवीं योजना ने 20 वर्षों (1973-74 से 1993-94) की अवधि के लिए निर्धनता की तीव्रता को आका है।

गरीबी के इन तीनों मानदण्डों पर टिप्पणी करते हुए नौवीं योजना ने उल्लेख किया यह देखा गया है कि (तालिका 8) कि निर्धनता-अनुपात की गिरावट की औसत

## तालिका 8 निर्धनता के सूचक

वर्ष	निर्धनता-अनुपात			निर्धनता-अन्तर्गत			वर्गीकृत निर्धनता अन्तराल		
	ग्रामीण	नगरीय	कुल	ग्रामीण	नगरीय	कुल	ग्रामीण	नगरीय	कुल
1973 74	56.4	49.0	54.9	16.56	13.64	15.95	6.81	5.26	6.48
1977 78	53.1	45.2	51.3	15.73	13.13	15.15	6.48	5.25	6.21
1983 84	45.7	40.8	44.5	12.32	10.61	11.96	4.78	4.07	4.61
1987 88	39.1	38.2	38.9	9.11	9.94	9.32	3.15	3.60	3.26
1993 94	37.3	32.4	36.3	8.45	7.88	8.30	2.78	2.82	2.79
औसत वार्षिक	2.05	2.05	2.09	3.31	2.71	3.21	4.38	3.07	4.13
गिरावट									

स्रोत: योजना आयोग (1998) नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002) खण्ड 1

वार्षिक दर 1973 74 से 1993 94 की अवधि के लिए ग्रामीण एवं नगरीय दोनों क्षेत्रों में 2.05 प्रतिशत रही और समग्र देश के लिए 2.9 प्रतिशत। इसी अवधि के दौरान निर्धनता अन्तराल अनुपात (Poverty gap ratio) ग्रामीण क्षेत्रों में 3.31 प्रतिशत प्रति वर्ष नगरीय क्षेत्रों में 2.71 प्रतिशत प्रति वर्ष और पूरे देश के लिए 3.21 प्रतिशत की दर से गिरा। वर्गीकृत निर्धनता अन्तराल (Squared poverty gap) इससे भी तेजी से गिरा। ग्रामीण क्षेत्र में 4.38 प्रतिशत नगरीय क्षेत्रों में 3.07 प्रतिशत और समग्र देश के लिए 4.13 प्रतिशत। इससे नौवीं योजना में नीति सम्बन्धी यह निष्कर्ष निकाला 'यह बात कि निर्धनता के अधिक वितरण संवेदनशील प्रमाण (Distribution sensitive measure) पिछले 20 वर्षों में अपेक्षाकृत अधिक तेजी के साथ गिरे हैं से आशावाद की झलक मिलती है। इससे जाहिर है कि निर्धनता के आयात (Incidence) की तुलना में निर्धनता की गहराई और तीव्रता में अधिक तेज गति से कमी हुई है और समय के साथ गरीब वर्ग गरीबी रेखा के आस पास बहुत अधिक मात्रा में जमा होने लगा है और एक ऐसी परिस्थिति पैदा हो गयी है जिसमें आर्थिक वृद्धि का पहले की अपेक्षा निर्धनता को कम करने में कहीं अधिक प्रभाव होगा।

अतः नौवीं योजना में 1996 97 के लिए निर्धनता के अनुमान 1993 94 और 1996 97 के दौरान अनुभव की गयी वृद्धि दर के आधार पर तैयार किए गए हैं और यह अनुमान लगाया गया है कि पिछले तीन वर्षों के दौरान 6.5 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि दर के परिमाणस्वरूप 1996 97 में ग्रामीण क्षेत्रों में निर्धनता अनुपात कम होकर 30.55 प्रतिशत नगरीय क्षेत्रों में 25.58 प्रतिशत और समग्र देश में गिरकर 29.18 प्रतिशत हो गया।

## तालिका 9 भारत में राष्ट्रीय निर्धनता अनुपात के पक्षेपण

क्षेत्र	प्रतिशत			
	1996 97	2001 02	2006 07	2011 12
ग्रामीण	30.55	18.61	9.64	4.31
नगरीय	25.58	16.46	9.28	4.49
कुल	29.18	17.98	9.53	4.37

स्रोत: योजना आयोग, नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002)

आगामी 15 वर्षों के लिए निर्धनता के पक्षेपण तैयार करते समय आयोगको के निम्नलिखित मान्यताएँ की हैं—

नौवीं योजना (1997-2002) में 7 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर, दसवाँ योजना (2002-2007) में 7.5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर और ग्यारहवीं योजना (2007-2012) में 8 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर की कल्पना की गयी है और इसके साथ प्रतिव्यक्ति पारिवारिक उपभोग में इन तीनों अवधियों में 4.3 प्रतिशत, 4.8 प्रतिशत और 5.3 प्रतिशत की क्रमशः वार्षिक वृद्धि होगी।

इन मान्यताओं के आधार पर यह प्रत्याशा की जाती है कि निर्धनता अनुपात जो 1996 97 में 29.2 प्रतिशत था कम होकर 2001 02 में लगभग 18 प्रतिशत 2006 07 में और गिरकर 9.5 प्रतिशत और 2011 2012 में गिरकर 4.4 प्रतिशत के निम्न स्तर पर पहुँच जाएगा। आयोगको ने दो और मान्यताएँ भी की हैं। उनका मत है कि दो प्रधान पैरामीटर स्थिर रहेंगे (क) लोरेन्ज अनुपात और (ख) नगर ग्रामीण प्रति व्यक्ति उपभोग में अन्तर।

नौवीं योजना का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने से पता चलता है कि अति निर्धन (Ultra poor) (विशेष पैक की अवधारणा के अनुसार वे व्यक्ति जो निर्धनता रेखा के 75 प्रतिशत व्यय से नीचे स्तर पर रह रहे हों) वर्ग में प्रभावी रूप

में कमा हुई है चाहे य अभी गरीबी रेखा को पार नहीं कर पाए हैं परन्तु ये गरीबी रेखा के आस पास अधिक मात्रा में गमा होने लगे हैं और इससे नौवीं योजना इस नतीजे पर पहुंचा है कि उच्च वृद्धि दर का पहले की अपेक्षा गरीबी कम करने पर अधिक प्रभाव होने की संभावना है।

इसके अतिरिक्त निर्धनता अन्तराल और वर्गीकृत निर्धनता अन्तराल जैसे अप्रत्यक्ष सूचकों के आधार पर इस नतीजे पर पहुंचे हैं कि अति निर्धनता कम हो गया है परन्तु इसको राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण (National Sample Survey) के आंकड़ों के आधार पर परखना चाहिए था ताकि दोहरा प्रमाण मिले। इसके अतिरिक्त यह मान लेना कि यह सभी राशियों के लिए समान है एक संदेहास्पद निष्कर्ष ही है। यह कहाँ बेहतर होगा यदि राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के आंकड़ों के आधार पर निर्धनता के अलग-अलग चक्रों का विश्लेषण किया जाता ताकि बेहतर नीति निर्माण हो सके।

मूल प्रश्न यह है कि वृद्धि दर बढ़ाने की रणनीति द्वारा नौवीं योजना में 11.2 प्रतिशत की सीमा तक गरीबी नौवीं योजना 8.5 प्रतिशत तक दसवीं योजना और 5.2 प्रतिशत ग्यारहवां योजना में कम हो जाता है तो क्या निधनता विरोधी कार्यक्रम (Anti poverty programmes) में गरीबी की सहायता के लिए सार्वजनिक वितरण प्रणाली जारी रखने की जरूरत है। नौवीं योजना का मत है कि निधनता विरोधी प्रोग्राम जारी रहने चाहिए और प्राकृतिक विपदाओं जैसे अकाल में सार्वजनिक वितरण प्रणाली द्वारा गरीबी को सुरक्षा की जाना चाहिए। इस सम्बन्ध में तर्क के रूप में नौवीं योजना में उल्लेख किया गया 'प्रक्षेपित अवधि के दौरान निर्धनता में संभव कटाव की ये प्रक्षेपण, चाहे काफी प्रभावशाली हैं परन्तु इनके आधार पर आपसबुद्ध हो जाना ठीक नहीं। विशेषकर, आज निधनता विरोधी प्रोग्रामों की उपयोगिता या आकार पर प्रश्न विवाद लगाने का कोई कारण नहीं। ये प्रोग्राम याद रहे कि न केवल गरीबी के कौरी अभाव को कम करते हैं बल्कि उत्पादक परिसम्पत्त (Productive assets) कायम करने में महत्वपूर्ण योगदान देते हैं—समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम में निजी परिसम्पत्त के रूप में और जवाहर रोजगार योजना और रोजगार आवासन योजना में सामूहिक परिसम्पत्त के रूप में। अतः इन योजनाओं के प्रभाव ऊपर दिए गए विश्लेषण के अनुसार इनमें अतिनिहित है—एक तो गरीबी के उपभोग पर प्रत्यक्ष रूप से प्रभाव डालकर और दूसरे अप्रत्यक्ष रूप में कायम किए परिसम्पत्तों से निरति आय के प्रभाव के रूप में अधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि समय-श्रेणी विश्लेषण से यह संकेत मिलता है कि सार्वजनिक वितरण प्रणाली के साथ इन योजनाओं के चालू रहने से निधनता के वितरण संवेदनशील सूचकांक

जैसे निर्धनता-अन्तराल और वर्गीकृत निर्धनता-अन्तराल प्राकृतिक विपदाओं जैसे अकालों के समय खराब होने से रुक जाते हैं। इन कार्यक्रमों के बन्द हो जाने से निर्धनता रेखा के नीचे या ईद गिर्द रहने वाली जनसंख्या की बहुत सी दुर्बलताएँ सामने आ जाएगी जोकि भारतीय अर्थव्यवस्था में विद्यमान है।" इस कारण आयोगों ने निर्धनता विरोधी कार्यक्रमों और साथ साथ सार्वजनिक वितरण प्रणाली द्वारा गरीबी की कठिनाई कम करने के उपायों को जारी रखने की सिफारिश की है। किन्तु यह अत्यन्त आवश्यक है कि इन कार्यक्रमों की प्रभाविता को बढ़ाया जाए और इनका लक्ष्य सीधे गरीब वर्गों को लाभ पहुंचाना होना चाहिए।

नौवीं योजना के निर्धनता प्रक्षेपण (Poverty projections) की समीक्षा करने से पता चलता है कि ये अत्यन्त अशांकी हैं और सन् 2012 तक गरीबी को लगभग समाप्त कर देना चाहते हैं। इसके लिए जरूरी है कि उच्चतम 10 प्रतिशत जनसंख्या के उपभोग व्यय का हस्तांतरण निम्नतम 10 प्रतिशत जनसंख्या को होना चाहिए। चाहे नौवीं योजना ने उपभोग व्यय के हस्तांतरण का वादनायता की ओर संकेत किया है किन्तु इस हस्तांतरण के लिए कोई विशेष प्रक्रिया कायम करने का सुझाव नहीं दिया। इस सम्बन्ध में सबसे अच्छी प्रक्रिया तो रोजगार का विस्तार है विशेषकर कृषि और लघु उद्योगों को जीवन्त बनाकर। ध्यान देने योग्य बात यह है कि इन दो क्षेत्रों द्वारा कुल रोजगार का 80 प्रतिशत उपलब्ध कराया जाता है। इन क्षेत्रों में निम्न स्तरीय रोजगार, गुप्त बेरोजगारी और अल्परोजगार विद्यमान हैं जिनके कारण लोग कम आय अर्जित करते हैं। जब तक इन क्षेत्रों को पुनः जागृत नहीं किया जाता, निर्धनता में कमी लाना बहुत ही कठिन होगा।

दूसरे, निर्धनता के प्रक्षेपण, विशेषकर उच्च निर्धनता अनुपात वाले राज्यों अर्थात् बिहार, उड़ीसा, मध्य प्रदेश और उत्तर प्रदेश के सम्बन्ध में महत्वाकांक्षा प्रतात होते हैं। उदाहरणार्थ, बिहार में 15 वर्षों की अवधि में निर्धनता अनुपात की 1996-97 में 44.1 प्रतिशत से कम बागों 2012 तक 6.5 प्रतिशत तक लाना, यदि असंभव नहीं तो अत्यन्त कठिन है। ऐसा राज्य जिसमें भारी राजनीतिक अस्थिरता है उसके द्वारा 7 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त करना पूणतया अवास्तविक है। जिस राज्य में 1973-74 से 1993-94 का 20 वर्षों की अवधि में निधनता 0.6 प्रतिशत की दर से घटी है, यह उम्मीद करना कि 1997-2012 के दौरान निर्धनता को गिरावट की औसत वार्षिक दर 1.88 प्रतिशत (अर्थात् तिगुनी से भी अधिक) हो जाएगी कपोल कल्पना प्रतात होता है। इस प्रकार, उदासा के सदर्भ में

निर्धनता अनुपात को 15 वर्षों की अवधि में 40.2 प्रतिशत से घटाकर 4.2 प्रतिशत करना बड़े शौर्य का कार्य होगा। यदि समग्र देश के लिए निर्धनता अनुपात आगामी 15 वर्षों में घटाकर 4.4 प्रतिशत तक लाया जा सकता है तो यह एक प्रकार का चमत्कार ही होगा। इस विश्लेषण में निर्धनता विरोधी कार्यक्रमों में विद्यमान छिद्रों और अन्य समाजार्थिक कारण तत्वों को दुष्टि में नहीं रखा गया जो राज्यों में निर्धनता में कमी लाने के प्रोग्रामों में स्कावटे उत्पन्न करते हैं और इन विश्लेषणों में इनका ध्यान रखा नहीं होगा।

तालिका 10 राज्यानुसार प्रक्षेपित अवधि में निर्धनता अनुपात के प्रक्षेपण

क्र.सं.	राज्य	1996-97	2001-02	2006-07	2011-12
1	पंजाब	8.0	1.0	0.7	0.2
2	गुजरात	17.1	9.1	3.9	1.3
3	आंध्र प्रदेश	17.4	11.1	5.4	2.4
4	हरियाणा	18.4	10.2	5.0	2.6
5	राजस्थान	20.3	10.9	4.7	1.5
6	केरल	21.2	11.4	4.8	1.4
7	हिमाचल प्रदेश	22.4	14.0	7.3	3.1
8	पश्चिम बंगाल	25.1	13.5	6.3	2.9
9	असम	6.5	10.7	3.8	2.1
10	कर्नाटक	30.7	17.9	8.7	3.5
11	तमिलनाडु	30.7	18.1	9.0	3.6
12	उत्तर प्रदेश	32.5	21.9	11.9	6.9
13	महाराष्ट्र	32.7	20.7	11.4	5.4
14	मध्य प्रदेश	33.4	22.0	12.8	6.8
15	उड़ीसा	40.2	22.9	10.8	4.6
16	बिहार	44.1	27.5	14.1	6.5
अखिल भारत		29.2	18.0	9.5	4.4

नोट 1. राज्य 1996-97 में निर्धनता अनुपात के बढते हुए क्रानुसार दिखाए गए हैं।

2. आकड़ों को एक दशमलव बिन्दु तक घुटा कर दिया गया है।

स्रोत योजना आयोग (1998) चौबीस पंचवर्षीय योजना (1997-2002)

तीसरे, ऐसा महसूस होता है कि आयोजकों का आर्थिक वृद्धि के रिसाव प्रभाव (Trickle down effect) पर अत्यधिक विश्वास है। आर्थिक सुधारों के आधुनिक विकास पूंजी प्रधान तकनीकशास्त्री के प्रतिस्थापन द्वारा प्राप्त किया जा रहा है और इसके परिणामस्वरूप संगठित क्षेत्र में श्रम का विस्थापन हो रहा है। जब तक अर्थव्यवस्था रोजगार में 3-4 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त नहीं करती तब तक निर्धनता की समस्या पर कारी चोट करने की सभावना उज्ज्वल दिखायी नहीं देती जैसा कि नवी योजना के प्रक्षेपणों में कल्पित

किया गया है।

अन्तिम यह कल्पना करना कि 7-8 प्रतिशत की औसत वृद्धि दर 15 वर्षों की पूरी अवधि में बनी रहे इसे वास्तविक स्वरूप देने में कठिनाइयाँ भा उत्पन्न हो सकती है और यह भी हो सकता है कि ऐसा न भी हो सके। पहले ही 1977-98 में सकल देशीय उत्पाद की 5 प्रतिशत वृद्धि दर रहने की सभावना है और औद्योगिक उत्पादन की 4.2 प्रतिशत। 1978-99 में भी सभावना उज्ज्वल दिखायी नहीं देती विशेषकर इस कारण कि समुक्त राज्य अमेरिका ने मई 1978 में किए गए परमाणु परीक्षणों के विरोध में विदेशी पूंजी अन्तर्प्रवाह पर प्रतिबन्ध लगा दिए हैं और इस कारण 7 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि दर को बनाए रखना कठिन लगता है।

इन सबके बावजूद यह उल्लेख करना उचित होगा कि यदि विकास प्रक्रिया को त्वरित करके 7-8 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त की जा सकती है और इसके साथ साथ पिछड़े हुए राज्यों अर्थात् बिहार उत्तर प्रदेश कर्नाटक मध्य प्रदेश महाराष्ट्र और तमिलनाडु के लिए विशेष उपाय किए जा सकते हैं तो आगामी 15 वर्षों (1997-2012) में निर्धनता की समस्या पर निश्चित और कारी चोट की जा सकती है।

## 6 गरीबी दूर करने में विफलता के कारण

परन्तु प्रश्न यह है कि भारत की योजनाएँ अभी तक अतिदीनता की अवस्था को ही दूर नहीं कर पाई गरीबी हटाने की तो बात ही दूर रही। इसका मुख्य कारण यह है कि आयोजकों ने यह मान लिया कि विकास विधि द्वारा राष्ट्रीय आय में वृद्धि होगी और इसके साथ प्रगामी कराधान (Progressive taxation) और सार्वजनिक कल्याण नीतियों के परिणामस्वरूप गरीबों का जीवन स्तर उन्नत हो जाएगा। आयोजन की उत्पादन प्रेरक पद्धति (Production oriented approach) जिसमें उत्पादन के ढग को परिवर्तित न किया जाए, का इसके सिवाय और क्या परिणाम हो सकता है कि विकास के लाभ उत्पादन के ससाधनों के स्वामी ही हड़प कर जाएँ। इस बात को स्वीकार करते हुए पाचवी योजना ने अपने पहले ड्राफ्ट में लिखा— पहली योजनाओं में विकास की विधि की व्याख्या करते हुए हमने यह कल्पना की कि राष्ट्रीय आय की तीव्र वृद्धि दर स्वयं अधिक और पूर्ण रोजगार कायम करेगी जिससे गरीबों का रहन सहन का स्तर ऊँचा उठ जाएगा। हमने यह भी कल्पना की कि आय तथा सम्पत्ति की असमानताओं को कम करने के लिए पुनर्वितरण

नैतिकी (Redistributive Policies) का क्षेत्र बहुत हो सीमित है।" उत्पादन में वृद्धि के परिणामस्वरूप होने वाले लाभों का छोटे किसानों, भूमिहीन मजदूरों या कारखाना मजदूरों में बिना सम्पत्ति धारणाधिकार (Tenurial rights) में तबदीली किए स्वचालित रूप में परिवर्तित होने का सिद्धान्त निरव्यय हो विफल होना था। इसलिए यह कोई आश्चर्य की बात नहीं कि धेर निर्धनता में रहने वाले व्यक्ति हमारी कुल जनसंख्या का 40 से 50 प्रतिशत है।

जिन आयोजकों ने छोटी योजना तैयार की उनके आत्मविश्वास में कमी का अनुभव इस बात से लगाया जा सकता है कि उन्होंने निर्धनता-रेखा को धारणा को और भी नीचे कर इसे दीनता (Destitution) के स्तर पर लाने का प्रयत्न किया। इस प्रकार गरीबी की नयी परिभाषा देकर उसे दूर करने का प्रयास एक पराजयवादी दृष्टिकोण है। परन्तु योजना आयोग ने नम्र निर्धनता स्तर की धारणा को क्यों अपनाया ? इसका मुख्य कारण इसके द्वारा दो दुरचक्रों अर्थात् निर्धनता के दुरचक्र (Vicious circle of poverty) और समृद्धि के दुरचक्र (Vicious circle of affluence) पर सीधा और एक साथ प्रहार करने में द्विचक्राघाट है। जहाँ पर आयोजकों ने निर्धनता को दूर करने के लिए सिर्वा और छोटे ढोलों द्वारा रोजगार बढ़ाने के लिए विनियोग प्रोग्राम प्रिश्चित किए हैं, वहाँ वे समृद्धि के दुरचक्र को तोड़ने के लिए प्रभावी उपचार निर्धारित करने में विफल रहे हैं।

अतः आयोजक इस मूल तथ्य को समझ नहीं पाए हैं कि विकास और असमानता में कमी दोनों की व्यापक निर्धनता को सफलतापूर्वक दूर करने के लिए अनिवार्य हैं। इस बात पर बल देते हुए श्रीमती कमला सूरि एच एस गंगाधर लिखते हैं—“ये सब इस बात की ओर संकेत करते हैं कि भारत में निर्धनता देश में विरस्ययित आर्थिक ढाँचे का परिणाम है जिसमें आय प्रदान करने वाली परिसम्पत्तियों (Assets) का असमान वितरण विद्यमान है। दीर्घकाल के लिए गरीबी को दूर करने की संस्थानात्मक बीमारी का उपचार करना होगा। अतः बिना समृद्धि के दुरचक्र को तोड़े गरीबी के दुरचक्र को तोड़ने का प्रयास संघर्षी प्रक्रिया पर प्रभाव नहीं डाल सकता, न ही यह गरीबी और अमीरी में बढ़ती हुई खाई को पाट सकता है। इस संदर्भ में “गरीबी हटाओ” कार्यक्रम गरीबी दूर करने के लिए अपूर्ण है। दूसरे शब्दों में इसकी सहायता के लिए “अमीरी हटाओ” कार्यक्रम चलाना होगा।”

छोटी योजना में उत्पादन और वितरण अलग-अलग क्रियाएँ समझे गई हैं। किन्तु उत्पादन की शक्तियाँ वितरण के ढाँचे को निर्धारित करती हैं। और इस कारण उत्पादन कुशलता (Productive efficiency) और वितरण सम्बन्धी व्यापक विकास के दो स्वतन्त्र चल (Indepen-

dent variables) मानना उचित नहीं। उत्पादन और वितरण बुनियादी तौर पर एक-दूसरे से जुड़े हुए हैं और आय-वितरण ढाँचा उत्पादन के ढाँचे को निर्धारित करता है। जब तक आय वितरण के ढाँचे में परिवर्तन नहीं किया जाता, तब गरीबी को दूर करने के लिए प्रति वस्तुओं (Wage goods) के उत्पादन की पर्याप्त मात्रा में बढ़ाने का लक्ष्य विकृत हो जाएगा। इसके लिए यह जरूरी है कि ग्रामीण तथा शहरी दोनों क्षेत्रों में परिसम्पत्तियों के कुवितरण (maldistribution of assets) को ठीक करने के लिए सीधा प्रहार किया जाए। यह निर्णय अर्थशास्त्र की अपेक्षा राजनीति शास्त्र के क्षेत्र का है। छोटी योजना में भू-सुधार या शहरी सम्पत्ति पर अधिकतम सीमा लगाकर आय प्रदान करने वाली परिसम्पत्तियों के वितरण को सुधारने के लिए जो सनौबल दिखाना चाहिए था वह व्यक्त नहीं किया गया। इसी कारण इसमें संस्थानात्मक परिवर्तनों (Institutional changes) की बात अधमने ढग से की गई है। परिणामतः निर्धनता की दर कम करने का लक्ष्य बिना संस्थानात्मक परिवर्तन के एक मृगतृष्णा है।

## 7. गरीबी हटाओ कार्यक्रम (Poverty Eradication Programme)

निर्धनता हटाने के कार्यक्रम की दो मूल शर्तें हैं। प्रथम कृषि सम्बन्धों में परिवर्तन ताकि भूमि का स्वामित्व जनसंख्या के अधिकतर भाग में बंट सके। इसके अतिरिक्त भू-धारणाधिकार (Tenancy rights) कारगरकारी शर्तों को सुरक्षा प्रदान करते हैं। दुर्भाग्यवश रायचौ योजना के गरीबी हटाओ कार्यक्रम में इस पहलू का जिक्र नहीं था। फार्म-लाबी (Farm Lobby) के दबाव के आधीन आयोजकों ने यह बात स्वीकार कर ली है कि भू सम्बन्धों का पुनर्गठन राजनीतिक दृष्टि से लाभकारी नहीं है। यह विचार रूढ़ बन जाता है तो छोटे किसान या सीमान्त किसान के बारे में चिन्ता अर्थहीन हो जाती है क्योंकि लाखों छोटे एवं सीमान्त किसानों के लिए भूमि ही मुख्य संसाधन आधार है। अतः योजना आयोग ने उल्लेख किया है—“छोटी ज़ोनों के लिए ऊँची प्रति भू इकाई उत्पादित (Productivity per unit of land) प्राप्त करने के मार्ग में कोई तकनीकी अवरोध (Technological barriers) नहीं है। दुनिया में कृषि में छोटी ज़ोनों से अधिकतम उत्पादित प्राप्त करने के बहुत से उदाहरण हैं जैसे जापान में चावल से और मिश्र में रूई से।” यदि एक बार छोटे किसानों को अपेक्षाकृत मजबूत संसाधन आधार (Resource base) प्राप्त हो जाए तो इसे ऋण एवं बेहतर आदानों (Inputs) द्वारा मजबूत करना होगा ताकि गरीब किसानों को धेर निर्धनता के

चगुल से बाहर निकाला जा सके। अतिरिक्त भूमियों को प्राप्त करने में कानूनी कठिनाइयों के कारण देर लग सकती है इसलिए पहले कदम के रूप में यह जरूरी है कि सभी फसल सहभाजकों (Share croppers) या अस्थायी मुजारों को स्थायी मुजारों में परिवर्तित कर दिया जाए।

दूसरे गरीबी हटाओ का कोई भी कार्यक्रम किसी भी ऐसी अर्थव्यवस्था में सफल नहीं हो सकता जो स्फीति और चढ़ती हुई कीमतों में जकड़ी हो। स्फीति (Inflation) अपने स्वभाव से ही असमानताओं को बढ़ाती है यह निर्धन वर्गों की आय को हड़प जाती है और उनकी आर्थिक दशा को और खराब करती है। गरीबी हटाओ कार्यक्रम के लिए इस कारण यह अनिवार्य हो जाता है कि उच्च वर्गों (भू स्वामियों महाजनों व्यापारियों टासपोटर्स और पूँजीपतियों) को उपलब्ध अतिरिक्त (Surplus) को समाप्त करना चाहिए। चूँकि अधिकतर अतिरिक्त छिपे धन (Black money) के रूप में है इसलिए यह जरूरी है कि कड़े उपायों का प्रयोग किया जाए ताकि ससाधनों का विलासपूर्ण उपयोग में अपनिर्देशन न हो।

ये दो शर्तें तभी पूरी हो सकती हैं यदि राष्ट्रीय नेतृत्व अत्यावश्यक सरचनात्मक सुधारों (Structural reforms) को चालू करने के लिए राजनीतिक मनोबल रखता है। यहाँ इस बात का संकेत करना होगा कि पूँजीवादी लोकतंत्रों में भी इस सरचनात्मक सुधारों को गरीबी हटाओ प्रोग्राम का अनिवार्य अंग समझा जाता है परन्तु योजना प्रलेखों का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने से यह बिल्कुल स्पष्ट हो जाता है कि इस सम्बन्ध में आवश्यक नैतिक मनोबल कमजोर पड़ता जा रहा है।

समस्या रोजगार उपलब्ध बनाने और उत्पादित का स्तर ऊँचा उठाने की है। इस सम्बन्ध में मूल बात यह है कि रोजगार को आयोजन का केन्द्र बनाना चाहिए और उत्पादन की नीतियाँ इस केन्द्रीय उद्देश्य के निर्दिष्ट बुनियादी नीतियाँ होनी चाहिए। योजना प्रलेख में स्पष्ट कहा गया—'रोजगार वह सबसे विश्वसनीय उपाय है जिसके द्वारा निर्धनता रूखा से नीचे रहने वाले लाखों व्यक्तियों को ऊपर उठाया जा सकता है। आय पुनर्वितरण के पारंपरिक राजकोषीय उपाय (Conventional fiscal measures) अपने आप में इस समस्या पर महत्वपूर्ण प्रभाव नहीं डाल सकते।

निम्नालिखित उपायों द्वारा रोजगार बढ़ाकर निर्धनता दूर की जा सकती है—

1 10 12 एकड़ की अधिकतम ज़ेड (Ceiling) तय करने के पश्चात् प्राप्त अतिरिक्त भूमि का छोटे तथा सीमान्त

किसानों में पुनर्वितरण।

2 फसल सहभाजकों एवं अस्थायी मुजारों को भू धारण की सुरक्षा प्रदान करना।

3 563 लाख परिवारों को अर्कषि योग्य भूमियों परती भूमियों और वधि योग्य बज़र भूमियों पर रोजगार उपलब्ध कराने का प्रोग्राम तैयार करना चाहिए।

भू वितरण और बस्ती निर्माण योजनाओं को अपने आप में ग्राम निर्धनता की समस्या के लिए पर्याप्त नहीं समझा जा सकता चाहे वे इस दिशा में समाधान का एक महत्वपूर्ण अंग हैं। अतः ग्राम भारत में श्रम प्रशान तकनीकों द्वारा औद्योगीकरण के साथ साथ यदि भूमि का समतावादी वितरण (Egalitarian distribution) हो जाए तो ग्राम निर्धनता की समस्या में सुधार हो सकता है।

4 विशेष कार्यक्रम अर्थात् छोटे किसानों की विकास एजेंसी सीमान्त किसानों और कृषि मजदूरों की एजेंसियाँ, ग्राम रोजगार के लिए महाभियान और सूत्राग्रस्त क्षेत्र प्रोग्राम आदि विकास के स्थायी कार्यक्रम बना देने चाहिए। गरीबी हटाओ कार्यक्रम की आवश्यकता को ध्यान में रखते हुए 100 से 150 लाख श्रम वर्षों की नौकरियों की जरूरत होगी। इसलिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि इन प्रोग्रामों को स्थायी बनाया जाए और योजना में इनके लिए अधिक साधनों की व्यवस्था की जाए।

इसके अतिरिक्त इन योजनाओं की मुख्य समस्या यह है कि सार्वजनिक निर्माण कार्यक्रमों की व्यवस्था के लिए ठेकेदारों को चिरस्थायी परिसम्पत्त (Durable assets) कायम करने का काम सौंपा जाता है। इस प्रकार की योजना में कोई कठिनाई है। इसमें चीन की ग्राम कम्यून (Village communes) की भाँति कोई स्थायी मशीनरी स्थापित होनी चाहिए जो इन प्रोग्रामों को लगातार चलाती रहे। यह अनुभव किया गया है कि ठेकेदार एकदम भर्ती करके प्रोग्राम को थोड़े समय में समाप्त कर देते हैं। इसके अतिरिक्त ठेकेदार ऊँची मजदूरी देना नहीं चाहते बल्कि अपने लाभ को अधिकतम बनाने में रूचि रखते हैं। तर्कों का सार यह है कि ठेकेदारों प्रणाली में प्रेरणा में अन्तर होने के कारण प्रोग्राम का उद्देश्य विफल हो जाता है। अतः यह जरूरी है कि ऐसा संस्थानात्मक ढाँचा कायम किया जाए जिसमें ग्रामों के लोगों विशेषकर छोटे किसानों और भूमिहीन कृषि मजदूरों को इस प्रोग्राम को लागू करने के लिए जिम्मेदारी देनी चाहिए, तथा एक वर्ष में 10 भास रोजगार उपलब्ध कराने का उद्देश्य सफल हो सकता है।

5 20 हजार जनसंख्या वाले नगरों का विकास केन्द्रों (Growth centres) के रूप में स्थानीय श्रम और उपलब्ध कच्चे माल के प्रयोग से विकास करना चाहिए। इसके लिए

जिला स्तर पर विस्तारपूर्वक योजनाएँ बनानी चाहिए। इन विकास केन्द्रों में भूमिहीन श्रमिकों या अन्य अकृषि-श्रमिकों को रोजगार उपलब्ध कराया जा सकता है और इस प्रकार उन्हें अपने जीवन के ढर्रे को बदलने की भी आवश्यकता नहीं।

6 नये विकास केन्द्रों में दुग्धशालाओं और पशुपालन, मृगीपालन, मछली पकड़ने, वन, लघु-स्तर उद्योगों आदि में विनियोग किया जा सकता है।

7. पिछड़े हुए क्षेत्रों और पिछड़े हुए वर्गों के स्कूलों के लिए अधिक अनुदान उपलब्ध कराए जाएं ताकि अवसर की असमानता कम की जा सके। शिक्षा सुख्यों की प्राप्ति के सूचक के रूप में विभिन्न स्तरों पर स्कूलों में भर्तियों के आंकड़े देने की अपेक्षा शिक्षा स्तरों पर ऐसी व्यवस्था होनी चाहिए कि समाज में गैर-सम्मान वर्गों के बच्चों के लिए निश्चित जगहें उपलब्ध हों। पिछड़े वर्गों के सम्बन्ध में पढ़ाई छोड़ देने वाले (Dropouts) की समस्या का विश्लेषण करके उपचार

का आयोजन करना चाहिए।

गरीबी हटाने की बहुत-सी योजनाएँ कार्यान्वयन के दौरान विकृत रूप धारण कर लेती हैं। या तो इन्हें छोड़ दिया जाता है या इनके बारे में दुस्तुल नीति अपनाई जाती है। अतः यह अनिवार्य है कि ग्राम विकास के प्रोग्राम पंचायतों के आधीन न रखे जाएं। इसकी बजाय विशेष परिषदें स्थापित करनी चाहिए जिनमें बहुसंख्यक प्रतिनिधित्व छोटे तथा सीमान्त किसानों, कारीगरों तथा भूमिहीन श्रमिकों को देना चाहिए। जब तक विकास परिषदों के ढांचे में आमूल परिवर्तन नहीं किया जाता तब तक गरीबी के लिए बनाई गई नीतियों का पालन करना संभव नहीं। सरकारी अफसरों, भूपतियों एवं पूंजीपतियों और राजनीतिज्ञों के बीच वर्तमान गठबन्धन को तोड़ने के लिए जन-विकास परिषदें (People's Development Councils) कायम होनी चाहिए। इसी हालत में गरीबी हटाओ प्रोग्राम के सफल होने की संभावना है।





# भारत में बेरोजगारी

(UNEMPLOYMENT IN INDIA)

## 1 भारत में बेरोजगारी का स्वरूप (Nature of Unemployment in India)

भारत एक विकासशील किन्तु अल्पविकसित देश है। इस कारण यहाँ बेरोजगारी का स्वरूप औद्योगिक दृष्टि से उन्नत देशों की अपेक्षा भिन्न है। लार्ड केन्स के विश्लेषण के अनुसार विकसित देशों में बेरोजगारी का मूल कारण समर्थ माग का अभाव (Lack of effective demand) है। इसका अर्थ यह है कि ऐसी अर्थव्यवस्थाओं में मशीनें बेकार हो जाती हैं और श्रम की माग उद्योगों के उत्पादन की माग कम जाने के कारण गिर जाती हैं। इस कारण केन्स (Keynes) ने बेरोजगारी को दूर करने के उपचारों में इस बात पर बल दिया कि देश में मन्दी को रोकने के लिए समर्थ माग को पर्याप्त स्तर पर ऊँचा रखना होगा।

आर्थिक उच्चावचन (Economic fluctuation) के कारण भारत में 1929 की घोर मन्दी (Great Depression) के फलस्वरूप बेरोजगारी उत्पन्न हुई जिससे देश में भारी विपत्ति आई। परन्तु केन्स के उपचारों के फलस्वरूप चक्रिक बेरोजगारी (Cyclical unemployment) को तो कम करना संभव है। इसी प्रकार दूसरे विश्वयुद्ध के पश्चात् जब युद्धकालीन उद्योग बन्द कर दिए गए, तो इससे भी सेना में छटनी अरुण शस्त्र के कारखानों में कम उत्पादन आदि के कारण काफी हद तक समर्था बेरोजगारी (Frictional unemployment) पैदा हो गई। इन श्रमिकों को शान्तिकालीन उद्योगों में रोजगार उपलब्ध कराना था। इसी प्रकार 1950 के पश्चात् आरम्भ की गई सुव्यवस्थाकरण (Rationalisation) की प्रक्रिया के कारण भी कुछ श्रम का प्रतिस्थापन किया गया। जिससे बेरोजगारी उत्पन्न हुई। किसी अर्थव्यवस्था की लोचशीलता का अनुमान इस बात से लगाया जाता है कि वह किस गति से समर्था बेरोजगारी को समाप्त करती है।

1. कुछ लेखकों के अनुसार अस्थायी बेरोजगारी को पूर्णतया दूर करना असंभव है। औद्योगिक श्रमिकों में दो से तीन प्रतिशत तक बेरोजगारी का विद्यमान होना स्वाभाविक एवं अनिवार्य है।

किन्तु चक्रिक बेरोजगारी (Cyclical unemployment) या समर्था बेरोजगारी की अपेक्षा अल्पविकसित देशों में ग्रामीण क्षेत्र में तो अल्परोजगार (Under employment) या अदृश्य बेरोजगारी (Disguised unemployment) की विद्यमानता और नगरीय क्षेत्र में शिक्षित वर्गों में बेरोजगारी की समस्या अधिक शोचनीय है। यहाँ यह उल्लेख करना युक्तियुक्त होगा कि अल्पविकसित देशों में केन्स के विचारों के अनुसार बेरोजगारी समर्थ माग के अभाव से उत्पन्न नहीं होती बल्कि यह पूँजी या अन्य अनुपूरक साधनों (Complementary factors) के अभाव का परिणाम होती है। अतः भारत जैसे अल्पविकसित देशों में बेरोजगारी का समाधान करने के लिए पूँजी वस्तुओं के स्टॉक को बढ़ाना अनिवार्य है ताकि उत्पादन की नई इकाइयाँ कायम की जाएँ। इस प्रकार अतिरिक्त नौकरियाँ कायम कर अतिरिक्त जनसंख्या को लाभपूर्ण रोजगार (Gainful employment) उपलब्ध कराया जा सकता है।

## 2 भारत में रोजगार की प्रवृत्ति

राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण द्वारा हर पाच वर्षों के लिए एकत्रित किए गए आंकड़ों के आधार पर 1972-73 से 1987-88 की 15 वर्षों की अवधि के लिए रोजगार में वृद्धि के आंकड़े तैयार किए जाते हैं। तालिका 1 में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि समग्र 15 वर्षों की अवधि के दौरान रोजगार में 2.21 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से वृद्धि हुई है। ग्रामीण रोजगार 1.75 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से बढ़ा है जबकि शहरी रोजगार में अपेक्षाकृत अधिक तेजी से वृद्धि हुई है और यह लगभग 4 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से बढ़ा है। परिणामतः कुल शहरी क्षेत्रों का भाग 1972-73 से 1987-88 की अवधि के दौरान 16 प्रतिशत से बढ़कर 22 प्रतिशत हो गया है।

तालिका 1 भारत में रोजगार\* की वृद्धि (प्रतिशत)

	1972 73 से 1977 78	1977-78 से 1983	1983 से 1987-88	1972 73 से 1987 88
ग्रामीण	2.52	1.74	0.95	1.75
शहरी	4.31	4.10	3.79	4.00
पुरुष	2.61	2.15	1.81	2.19
स्त्रियाँ	3.23	2.36	1.04	2.24
कुल	2.88	2.22	1.55	2.21

\*सामान्य मुख्य एवं अनुषंगी स्थिति (Subsidiary status)

स्रोत NSSO and Expert Comm ttee on Population Projections

किन्तु पुरुष और स्त्री रोजगार में लगभग एक ही गति से अर्थात् 2.2 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से वृद्धि हुई है और कुल रोजगार में इनका सापेक्ष भाग लगभग स्थिर रहा है अर्थात् समग्र अवधि के दौरान 2.1 के अनुपात में।

परन्तु तीन अवधियों के दौरान, रोजगार में वृद्धि को दर को 1973 78 के दौरान 2.82 प्रतिशत थी मगर 1978 83 के दौरान 2.22 प्रतिशत हो गई और फिर और मगर 1983 88 के दौरान 1.55 प्रतिशत हो गई। जाहिर है कि पिछले 15 वर्षों के दौरान रोजगार की वृद्धि दर श्रम शक्ति की वृद्धि दर की अपेक्षा कम रही है।

### मुख्य क्षेत्रों में रोजगार की वृद्धि दरें

रोजगार की क्षेत्रीय प्रवृत्तियों से पता चलता है कि कृषि जिसमें कुल रोजगार का दो तिहाई उपलब्ध होता है वे रोजगार की वृद्धि दर में गिरावट अनुभव की और यह 1973 78 के दौरान 2.32% से कम होकर 1983 88 के दौरान 0.65% के निम्न स्तर पर पहुँच गई। समग्र काल (1973 88) के दौरान

कृषि में रोजगार की वृद्धि दर केवल 1.37 प्रतिशत रही। इसके विरुद्ध निर्माण, परिवहन तथा सेवाओं में वृद्धि दर काफी ऊँची थी चाहे इनमें भी रोजगार की वृद्धि दर में गिरावट आई।

संगठित और असंगठित क्षेत्रों के बीच रोजगार की वृद्धि दरों की प्रवृत्ति के अध्ययन से पता चलता है कि इन दोनों क्षेत्रों में रोजगार की वृद्धि दर में अवनति हुई। जबकि संगठित क्षेत्र में रोजगार की दीर्घकालीन वृद्धि दर 2 प्रतिशत के आस पास रही यह 1978 83 में 2.42 प्रतिशत से गिर कर 1983 88 के दौरान 1.36 प्रतिशत हो गई। चाहे सभी क्षेत्रों में सामान्यतः वृद्धि दर में कमी घट्यक्त हुई है परन्तु यह विनिर्माण (Manufacturing) में सबसे अधिक है। (1973 78 में 2.42 प्रतिशत से 1987 88 में केवल 0.6 प्रतिशत) जोकि संगठित क्षेत्र में रोजगार की वृद्धि का लगभग एक तिहाई है।

रोजगार सम्बन्धी चित्र का एक और ध्यान देने योग्य लक्षण यह है कि संगठित क्षेत्र में रोजगार में जो भी वृद्धि हुई है वह मुख्यतः सार्वजनिक क्षेत्र में हुई है। अतः जबकि 1973 88 के दौरान संगठित क्षेत्र में रोजगार में लगभग 3 प्रतिशत की वृद्धि हुई और गैर सरकारी क्षेत्र में रोजगार में केवल 0.5 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वृद्धि हुई। हाल ही के वर्षों में (1983 88) में गैर सरकारी क्षेत्र में रोजगार में 0.18 प्रतिशत प्रति वर्ष की कमी हुई जबकि सार्वजनिक क्षेत्र में रोजगार में 2.13 प्रतिशत प्रति वर्ष से वृद्धि हुई। यह कारणतत्त्व 1990 2000 के दशक के लिए रोजगार रणनीति के विकास दृष्टि से विशेष महत्त्व रखता है। औद्योगिक नीति को आधीन चलाई जा रही उदारीकरण (Liberalisation) की नीतिवा बाजार शक्तियों (Market forces) की निभरता पर बल देती है परन्तु बाजार पर इतना अधिक विश्वास करने से यह तो

तालिका 2 मुख्य क्षेत्रों में रोजगार की वृद्धि दरें

क्षेत्र	1972 73 से 1977 78	1977 78 से 1983	1983 से 1987 88	1972 73 से 1987 88
1 कृषि	2.32	1.20	0.65	1.37
2 खनन	4.68	5.85	6.16	5.47
3 विनिर्माण	5.10	3.75	2.10	3.61
4 निर्माण	1.59	7.45	13.69	7.23
5 विन्यास नैस तथा जल संधरण	12.23	5.07	4.04	7.06
6 परिवहन, संचार एवं संचार	4.85	6.35	2.65	4.65
7 सेवाएँ	3.67	4.69	5.50	3.05
कुल	2.82	2.22	1.55	2.17

स्रोत तथैव

संभव है कि उत्पादन की उच्च वृद्धि-दरें प्राप्त की जा सकें परन्तु ये वृद्धि-दरें रोजगार में बिना किसी वृद्धि या नाममात्र वृद्धि के भी संभव हो सकती हैं।

### तालिका 3 संगठित एवं असंगठित क्षेत्र में रोजगार में वृद्धि

अवधि	वार्षिक वृद्धि दर	
	संगठित क्षेत्र	असंगठित क्षेत्र
1973-77	2.48	2.84
1977-78	2.42	2.30
1983-87	1.96	1.55
1973-87	2.11	2.20

स्रोत योजना आयोग।

असंगठित क्षेत्र में भी रोजगार की वृद्धि दर जो 1973-78 में लगभग 2.84 प्रतिशत थी, कम होकर 1983-88 में 1.55 प्रतिशत हो गई है। चाहे 1973-88 तक की दीर्घकालीन वृद्धि दर 2.2 प्रतिशत प्रतिवर्ष रही है। यह बात भी देखने में आती है कि निर्माण, परिवहन और सेवाओं में असंगठित क्षेत्रों में एक साथ रोजगार की उच्च दरें ही व्यक्त हुई हैं।

रोजगार स्थिति का एक और ध्यान देने योग्य लक्षण यह है कि संगठित क्षेत्र में रोजगार मुख्यतः शहरी रोजगार है और शहरी रोजगार में सापेक्षत उच्च वृद्धि दर मुख्यतः शहरी अनौपचारिक क्षेत्र (Urban informal sector) में वृद्धि का परिणाम है। दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि बड़े पैमाने के निजी संगठित क्षेत्र में श्रम प्रतिस्थापन (Labour substitution) का मार्ग अपनाया गया है और परिणामतः पिछले दशक के दौरान इसका योगदान नाममात्र था। रोजगार वृद्धि का मुख्य स्रोत अनौपचारिक शहरी क्षेत्र (Informal urban sector) है जिसकी ओर नीति निर्धारकों को अधिक ध्यान देना चाहिए।

### तालिका 4 शिक्षितों में रोजगार की वार्षिक वृद्धि दर

शिक्षा-विभागा	1977-78 से 1983	1983 से 1987-88	1977-78 से 1987-88
(1)	(2)	(3)	(4)
ग्रामीण	7.8	8.5	8.1
शहरी	6.8	7.4	7.1
पुरुष	7.2	7.5	7.3
महिला	8.1	11.7	9.7
कुल	7.2	7.8	7.5

स्रोत सामान्य मुख्य शिक्षा (अनुसूची 4)

स्रोत राष्ट्रीय प्रज्ञा सर्वेक्षण 12वाँ, 18वाँ और 41वाँ दौर।

### शिक्षितों में रोजगार की वृद्धि

कुल रूप में मन्द एवं गिरती हुई रोजगार वृद्धि की दर के बावजूद शिक्षितों में रोजगार में सापेक्षत अभिन और बढ़ती हुई वृद्धि दर पाई गई और यह विशेषकर स्त्रियों में। पिछले दशक (1977-78 से 1987-88) के दौरान शिक्षित रोजगार की वृद्धि दर 7.5 प्रतिशत प्रति वर्ष थी जबकि पुरुषों में रोजगार की वृद्धि दर 7.3 प्रतिशत प्रति वर्ष और स्त्रियों में यह 9.7 प्रतिशत प्रतिवर्ष थी।

### 3 रोजगार का ढांचा

#### (Employment Structure)

पिछले 15 वर्षों में रोजगार के क्षेत्रीय ढांचे में परिवर्तन हुआ है। जबकि 1972-73 के दौरान कुल श्रम शक्ति का 74 प्रतिशत कृषि में कार्य करता था तब 1987-88 में इसका भाग कम होकर 66 प्रतिशत रह गया है। तदनुरूप द्वितीयक एवं तृतीयक क्षेत्र के भाग उन्ना होकर क्रमशः 15 प्रतिशत और 19 प्रतिशत हो गए हैं।

दूसरे, चाहे कुल रोजगार में संगठित एवं असंगठित क्षेत्रों के भाग क्रमशः 10 प्रतिशत और 90 प्रतिशत पर स्थिर रहे हैं परन्तु विभिन्न क्षेत्रों में असंगठित क्षेत्र के भाग में महत्वपूर्ण उन्नति हुई है। उदाहरणार्थ विनिर्माण (Manufacturing) में असंगठित क्षेत्र का भाग जो 1972-73 में 67 प्रतिशत था बढ़कर 1987-88 में 76 प्रतिशत हो गया। इसी प्रकार निर्माण (Construction) में असंगठित क्षेत्र का भाग 86 प्रतिशत है। परिवहन, गोदाम एवं सांसारिक में यह अनुपात 1972-73 में 24 प्रतिशत से बढ़कर 1987-88 में 51 प्रतिशत हो गया।

तीसरे, 15 वर्षों की अवधि के दौरान रोजगार प्राप्त व्यक्तियों का भाग जो 1972-73 में 61.4 प्रतिशत था गिरकर 1987-88 में 56.3 प्रतिशत हो गया। नियमित वेतन प्राप्त रोजगार में भी थोड़ी सी गमी हुई है और वह 1972-73 में 15.3 प्रतिशत से कम होकर 13.7 प्रतिशत हो गया है परन्तु बदली मजदूरों (Casual labour) के रोजगार में वृद्धि हुई है और वह 1972-73 में 23.3 प्रतिशत से बढ़कर 1987-88 में 29.9 प्रतिशत हो गया है। बदली मजदूरों (Casual labour) के अनुपात में वृद्धि के साथ ग्राम क्षेत्रों में रोजगार व्यक्तियों के अनुपात में गमी हुई है। बदली मजदूर लगाने की प्रक्रिया पुरुष श्रमिकों में रही श्रमिकों की तुलना में तेजी से बढ़ी है चाहे बदली मजदूरों का अनुपात लगाकर पुरुष श्रमिकों की अपेक्षा स्त्री श्रमिकों में उच्च रहा है।

### तालिका 5 रोजगार वर्ग के आधार पर श्रमिकों का प्रतिशत विवरण

	1972	73	1977	1983
1987				
1. स्व रोजगार प्राप्त श्रमिक	61.4	59.3	57.3	56.3
2. निर्धनत वैश्विक रोजगार	15.3	13.2	13.7	13.7
3. जल्दी पड़ने वाला रोजगार	23.3	27.5	28.9	29.9

स्रोत: राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण, 3<sup>वां</sup> भाग 18वां एवं 43वां दौर

### 4 भारत में बेरोजगारी के अनुमान (Estimates of Unemployment in India)

बेरोजगारी की समस्या के बहुत विश्वसनीय अनुमान हमारे पास नहीं हैं फिर भी बेरोजगारी के आकार सम्बन्धी कुछ अनुमान उपलब्ध हैं। हमें इन आंकड़ों पर पूर्णतया विश्वास नहीं करना चाहिए।

तालिका 6 से स्पष्ट है कि पंचवर्षीय योजनाएँ पूर्ण रोजगार का उद्देश्य प्राप्त करने में असमर्थ रही हैं। इसके विरुद्ध, प्रत्येक उत्तरोत्तर योजना के साथ बेरोजगारी बढ़ती गई है। इसका प्रमाण इस बात से मिलता है कि प्रथम योजना के अन्त तक कुल श्रम शक्ति में से केवल 2.9 प्रतिशत व्यक्ति बेरोजगार थे तीसरी योजना के अन्त तक बेरोजगारी की मात्रा बढ़कर 4.5 प्रतिशत हो गई और मार्च 1969 के अन्त तक यह बढ़कर 9.6 प्रतिशत के आश्चर्यजनक आंकड़े तक पहुँच गई। प्रतीसार (Recession) दो सूखे के वर्षों और वार्षिक योजनाओं की मात्रा में वृद्धि हुई। कारण चाहे कुछ भी हो इतनी भारी मात्रा में बेरोजगारी का विद्यमान होना देश की सामाजिक स्थिरता के लिए भारी खतरा है।

बेरोजगारी पर विरोधकों की समिति (1973) जिसके

अध्यक्ष श्री बी. भगवती थे) ये दिए गए आंकड़ों के अनुसार 1971 में बेरोजगार व्यक्तियों की संख्या 187 लाख आकी गई। इनमें से 90 लाख तो ऐसे व्यक्ति थे जिनके पास कोई रोजगार नहीं और 97 लाख ऐसे थे जिनके पास 14 घण्टे प्रति सप्ताह का कार्य उपलब्ध था और जिन्हें लगभग बेरोजगार ही माना जा सकता था। इनमें से 161 लाख बेरोजगार व्यक्ति ग्राम क्षेत्रों से थे और 26 लाख नगरीय क्षेत्रों से। कुल श्रमशक्ति के प्रतिशत के रूप में बेरोजगार व्यक्तियों की मात्रा 10.4 प्रतिशत थी। ग्राम क्षेत्रों में बेरोजगारी की मात्रा 10.9 प्रतिशत और नगरीय क्षेत्रों में यह 8.1 प्रतिशत थी। (देखिए तालिका 7) कुल बेरोजगारी के ग्रामीण क्षेत्र का भाग 86 प्रतिशत था और नगरीय क्षेत्र का 14 प्रतिशत।

### तालिका 7 1971 में भारत में बेरोजगार श्रमिक (लाखों में)

	कुल	ग्रामीण	नगरीय
कुल बेरोजगार व्यक्तियों की संख्या	187	161	26
	100.0	(86.1)	(13.9)
कुल श्रम शक्ति	1804	1483	32
	(100.0)	(8.2)	(1.78)
बेरोजगार श्रम शक्ति के प्रतिशत के रूप में	10.4	10.9	8.1

स्रोत: Commission of Experts on Unemployment (1973)

### शिक्षित वर्ग में बेरोजगारी

जैसा कि तालिका 8 से स्पष्ट है शिक्षित बेरोजगारों की संख्या 1971 और 1991 के बीच 23 लाख से बढ़कर 224 लाख हो गई। एक ओर बात जो इन आंकड़ों से जाहिर होती है यह है कि स्नातक एवं स्नातकोपान्त (Graduates and Postgraduates) शिक्षितों में बेरोजगारी की मात्रा न केवल

### तालिका 6 भारत में बेरोजगार और बेरोजगारी के अनुमान

	प्रथम योजना (1951-56)	द्वितीय योजना (1956-61)	तृतीय योजना (1961-66)	वार्षिक योजनाएँ (1966-69)
1. योजना के आरम्भ में श्रम शक्ति	1857	1970	2,150	2,200
2. योजना काल के दौरान श्रम शक्ति में वृद्धि	90	118	170	140
3. योजना के आरम्भ के समय अवशिष्ट बेरोजगारी	33	53	71	96
4. कुल (2 + 3)	133	171	241	236
5. अवशिष्ट स्थापित नौकरियाँ	70	100	145	4 से 14
6. योजना के अन्त में अवशिष्ट बेरोजगारी	53	71	96	2 से 73
7. बेरोजगारी, कुल श्रम शक्ति के प्रतिशत के रूप में	2.9	3.6	4.5	9.6

तालिका 8 • भारत में रोजगार कार्यालय में पंजीकृत नौकरियाँ तलारा करने वालों की संख्या

दिसम्बर अंत	1961	1971	1981	1991
1 मैट्रिक	463 (78.5)	1297 (56.5)	5808 (55.5)	13111 (58.4)
2 हायर सैकण्डरी इण्टर आदि	071 (12.0)	605 (26.3)	2325 (25.8)	5516 (24.6)
3 स्नातक एवं स्नातकोपरान्त	056 (9.5)	394 (17.1)	1685 (18.7)	3807 (17.0)
4 जोड (1 से 1)	590 (100.0)	2296 (100.0)	9018 (100.0)	22434 (100.0)
5 अकुशल श्रमिक एवं अन्य	12.43	28.04	75.66	138.6
6 कुल (4 + 5)	18.33	51.00	165.84	363.0

नोट ब्रेकट में दिए गए आंकड़े कुल शिक्षित बेरोजगारों के प्रतिशत को व्यक्त करते हैं।

कुल रूप में अपितु सापेक्ष रूप में भी बढ़ी है। इससे यह बात स्पष्ट हो जाती है कि भारतीय समाज में अत्यधिक शिक्षा प्राप्त करने की प्रवृत्ति विद्यमान है। मैट्रिक और सैकण्डरी के पश्चात् नौकरी न मिलने के कारण लोग ग्रेजुएट बनना चाहते हैं।

### परिवार का आय-स्तर एवं बेरोजगारी

बेरोजगारों का तीन चौथाई भाग ऐसे परिवारों से है जिनकी आय 200 रुपये प्रति मास से कम है। मोटे तौर पर ये सब परिवार निर्धनता रेखा के नीचे हैं। जाहिर है कि बेरोजगारी गरीब परिवारों में विस्तृत रूप से फैली हुई है और जैसे आय स्तर उन्नत होते हैं कुल बेरोजगारों में बेरोजगारी का अनुपात कम होता जाता है। अत उच्च आय वर्ग अपने परिवार के सदस्यों के लिए नौकरी का प्रबन्ध कर लेते हैं। इस परिस्थिति के लिए कई कारणतत्त्व जिम्मेदार हैं—बेहतर शिक्षा और प्रशिक्षण होने के कारण बेहतर स्पर्द्धा-क्षमता और परिवार एवं रिश्तेदारों का ऊँचा सामाजिक स्तर।

### 5. छठी योजना (1980-85) में बेरोजगारी

रोजगार नीति के बारे में छठी योजना ने साफ तौर पर स्वीकार किया है—“रोजगार के क्षेत्र में स्थिति बहुत ही अधिक असंतोषजनक है।” पिछले दशक के दौरान बेरोजगार और अल्परोजगार व्यक्तियों की संख्या में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है। इस सदर्थ में इस कारण हमारी रोजगार नीति के दो मुख्य लक्ष्य होने चाहिए—

अल्परोजगार को कम करने के लिए लाभपूर्ण रोजगार प्राप्त व्यक्तियों की वृद्धि दर को बढ़ाना और सामान्य स्थिति (Usual Status) के आधार पर जिसे आमतौर पर खुली

बेरोजगारी (Open unemployment) कहा जाता है बेरोजगारों को कम करना।<sup>12</sup>

### बेरोजगारी के अनुमान

एक व्यक्ति को 8 घंटे प्रतिदिन के आधार पर यदि वर्ष में 273 दिन का रोजगार प्राप्त हो तो यह एक मानक मानव वर्ष (Standard person year) कहलाएगा। योजना आयोग द्वारा नियुक्त बेरोजगारी के अनुमान तैयार करने के लिए विशेषज्ञों की समिति की सिफारिशों के आधार पर राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण को 27वें रैंड में बेरोजगारी के तीन अनुमान तैयार किए गए हैं।

(i) चिरकालिक बेरोजगारी (Chronic unemployment) या सामान्य स्थिति (Usual status)—बेरोजगारी व्यक्तियों की संख्या के रूप में मापी जाती है अर्थात् ऐसे व्यक्ति जो पूरे वर्ष के दौरान बेरोजगार ही हो यह प्रमाण उन व्यक्तियों के लिए अधिक महत्व रखता है जो नियमित रोजगार की तलाश में रहते हैं। उदाहरणार्थ शिक्षित एवं कुशल व्यक्ति। वे लोग आकस्मिक काम (Casual work) स्वीकार नहीं करते। इसी कारण इस बेरोजगारी को खुली बेरोजगारी (Open unemployment) भी कहा जाता है।

(ii) साप्ताहिक स्थिति बेरोजगारी (Weekly status unemployment)—यह भी व्यक्तियों की संख्या के रूप में मापी जाती है अर्थात् ऐसे व्यक्ति जिन्हें सर्वेक्षण सप्ताह (Survey Week) के दौरान एक घंटे का भी रोजगार नहीं मिला।

(iii) दैनिक स्थिति बेरोजगारी (Daily status unemployment)—इसे व्यक्ति दिनों या व्यक्ति वर्षों (Per

son years) के रूप में मापा जाता है अर्थात् वे व्यक्ति जिन्हें सर्वेक्षण सप्ताह के दौरान या एक दिन या कुछ दिन रोजगार प्राप्त न हुआ हो। साप्ताहिक स्थिति बेरोजगारी और अल्परोजगार के मीसमो या अंशकालीन स्वरूप का पता चलता है।

सामान्य स्थिति बेरोजगारी दर को सदर्म वर्ष में आमतौर पर खुली बेरोजगारी का माप मानते हैं। साप्ताहिक स्थिति बेरोजगारी भी चिरकालिक बेरोजगारी को मापती है। पानु इसकी सदर्म-अवधि एक सप्ताह होती है। दैनिक स्थिति बेरोजगारी बेरोजगारी की व्यापक माप है जिसमें चिरकालिक बेरोजगारी और अल्परोजगार दोनों शामिल होते हैं।

तालिका 9 में दिए गए आंकड़ों से जाहिर है कि बेरोजगारी की समस्या पर कोई गहरी चोट नहीं हुई है लगभग 120 लाख व्यक्ति सामान्य स्थिति या खुली बेरोजगारी की श्रेणी में हैं। आयु वर्गों के अनुसार और विश्लेषण से पता चलता है कि खुली बेरोजगारी वाले व्यक्तियों का तीन चौथाई श्रम शक्ति में नव प्रवेशकों (15 से 29 आयु वर्ग) में से है। जबकि सामान्य स्थिति या खुली बेरोजगारी की मात्रा ग्राम क्षेत्रों में केवल 3.26 प्रतिशत थी यह शहरी क्षेत्रों में कहीं अधिक थी अर्थात् 8.77 प्रतिशत। समग्र देश के लिए सामान्य स्थिति बेरोजगारी जो 1977-78 में 4.23 प्रतिशत थी जो बढ़कर 1980 में 4.48 प्रतिशत हो गई।

तालिका 9 भारत में बेरोजगारी का आकार एवं दर

	1980		1977-78
	लाख	प्रतिशत	प्रतिशत
सामान्य स्थिति	170.0	4.48	4.23
साप्ताहिक स्थिति	121.8	4.54	4.48
दैनिक स्थिति	07.4	7.74	8.18
ग्राम श्रमशक्ति	680.5		

नोट—बेरोजगारी की दर बेरोजगार व्यक्तियों की संख्या के कुल श्रम शक्ति के अनुपात के रूप में अंकी गई।

## 6 सातवीं योजना का रोजगार परिप्रेक्ष्य (Employment Perspective in the Seventh Plan)

सातवीं योजना की पूर्वसंध्या पर प्राप्त चित्र के अनुसार सातवीं योजना के प्रादुर्भाव पर ही पांच वर्ष की आयु से ऊपर के लोगों में अवशिष्ट बेरोजगारियों के 92 लाख होने का अनुमान है। यह भी देखा गया है कि इस आयु वर्ग में श्रम शक्ति को कुल वृद्धि 39.4 लाख होगी। इस प्रकार सातवीं योजना में 47.6 लाख व्यक्तियों को रोजगार उपलब्ध कराने की आवश्यकता होगी।

यदि सातवीं योजना का लेखा जोखा ठीक है तो 47.6 लाख मानक मानव वर्षों की कुल रोजगार मांग में से 40.4 लाख मानव वर्ष की आवश्यकता को पूरा किया जाने की आशा है। इस प्रकार भी सातवीं योजना के अन्त तक 72 लाख मानक मानव वर्ष की अवशिष्ट बेरोजगारी बनी रहेगी। चाहे मार्च 1990 में कुल श्रमशक्ति, 3.448 लाख होने का अनुमान है तो भी बेरोजगारी की दर केवल 2.1 प्रतिशत ही होगी।

सातवीं योजना को रोजगार रणनीति (Employment Strategy) की व्याख्या करते हुए सातवीं योजना ने उल्लेख किया—“बेरोजगारी और इसके साथ जुड़ी हुई गरीबी की समस्या का समाधान तो अन्ततोगत्वा समग्र आर्थिक विकास की ऊँची दर में ही खोजा होगा।”<sup>13</sup> चूंकि विकास प्रेरित रणनीति आवश्यक रोजगार अवसर जनित करने के लिए पर्याप्त नहीं योजना इन प्रयासों की अनुपूर्ति के लिए समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम ग्राम भूमिहीन रोजगार गारंटी कार्यक्रम और स्वरोजगार के लिए ग्राम युवक प्रशिक्षण योजना जैसे प्रत्यक्ष रोजगार प्रोग्रामों से करेगी।

किन्तु सातवीं योजना ने यह बात बिल्कुल साफ कर दी है—“रोजगार जनन के उद्देश्य का अर्थ स्थायिक तकनीकालाजी (Static technology) अपनाना नहीं। अर्धव्यवस्था की विरव में होने वाले तकनीकालाजी परिवर्तनों से अलग धलंग कर देना वाछनीय नहीं है। तकनीकालाजी उन्नयन, आधुनिकीकरण और उत्पादन प्रक्रिया में वैज्ञानिक उन्नति में ही उत्पादित की वृद्धि का सार है चाहे इसका क्षेत्र सगठित उद्योग कृषि या लघु उद्योग हो।”

## 7 आठवीं योजना का रोजगार परिप्रेक्ष्य

योजना आयोग ने राष्ट्रीय समूचा सर्वेक्षण के 43वें रौद के आधार पर 1987-88 के लिए बेरोजगारी के अनुमान लगाए हैं। इस अनुमान के अनुसार, सामान्य मुख्य स्थिति (Usual Principal Status) के आधार पर बेरोजगारी की मात्रा 124.3 लाख, साप्ताहिक स्थिति (Weekly status) के आधार पर 153 लाख और दैनिक स्थिति (Daily status) के आधार पर 189.5 लाख आकी गई। श्रमशक्ति के प्रतिशत के रूप में 1987-88 में इन तीन अवधारणाओं के अनुसार बेरोजगारी की दर क्रमशः 3.77, 4.80 और 6.09 थी। शहरी क्षेत्रों के लिए बेरोजगारी की दर ग्रामीण क्षेत्रों की तुलना में कहीं अधिक है और पुरुषों की तुलना में स्त्रियों में भी बेरोजगारी अधिक है। उदाहरणार्थ, सामान्य मुख्य स्थिति बेरोजगारी की दर शहरी क्षेत्रों के लिए 6.56 प्रतिशत है जबकि ग्रामीण क्षेत्रों

तालिका 10 बेरोजगारी-श्रम शक्ति के प्रतिशत के रूप में

	ग्रामीण (1)			कुल	शहरी (2)			कुल (1 + 2)
	वर्ष	पुरुष	स्त्री		पुरुष	स्त्री	कुल	
सामान्य मुख्य स्थिति	1983	2 12	1 41	1 91	5 86	1 11	1 04	7 77
	1987 88	2 87	1 52	3 07	6 07	8 77	1 56	3 77
साप्ताहिक स्थिति	1983	1 72	4 26	1 88	6 61	7 46	6 81	4 51
	1987 88	4 16	4 27	4 11	6 71	8 93	7 12	4 80
दैनिक स्थिति	1983	7 52	8 98	7 34	12 21	10 11	1 52	8 25
	1987 88	4 58	6 91	5 25	8 79	12 00	1 26	6 09

के लिए यह केवल 3 07 प्रतिशत है। इसी प्रकार यह दर ग्रामीण स्त्रियों के लिए 3 52 प्रतिशत है जबकि ग्रामीण पुरुषों के लिए यह 2 87 प्रतिशत है।

चूँकि 1980 90 के दशक के दौरान श्रमशक्ति की वृद्धि दर 2 2 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से होती रही है किन्तु रोजगार की वृद्धि दर 1 55 प्रतिशत प्रति वर्ष रही है इसलिए इसके परिणामस्वरूप बेरोजगारी की मात्रा का बढ़ना स्वाभाविक है। तालिका 10 में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि सामान्य मुख्य स्थिति कसौटी के आधार पर बेरोजगारी की दर 1983 में 2 77 प्रतिशत से बढ़कर 1987 88 में 3 77 प्रतिशत हो गई और साप्ताहिक स्थिति के अनुसार 4 51 प्रतिशत से बढ़कर 4 80 प्रतिशत हो गई परन्तु दैनिक स्थिति कसौटी के अनुसार बेरोजगारी दर 8 25 प्रतिशत से गिरकर इस काल के दौरान 6 09 प्रतिशत हो गई। इन प्रवृत्तियों से यह संकेत मिलता है कि चाहे दैनिक स्थिति अवधारणा के अनुसार बेरोजगारी में श्रमशक्ति के प्रतिशत के रूप में कमी हुई है बेरोजगार श्रमिकों की मात्रा में वृद्धि हुई है। दूसरे शब्दों में बेरोजगारी का स्वरूप अल्प रोजगार की प्रधानता से बदल कर खुली बेरोजगारी (Open unemployment) का रूप धारण करता जा रहा है।

तालिका 10 का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने से बेरोजगारी की स्थिति के निम्नलिखित लक्षण स्पष्ट हो जाते हैं—

**1 खुली बेरोजगारी (Open unemployment)—** 1983 में ग्रामीण क्षेत्रों में लगभग 1 91 प्रतिशत थी और यह 1987 88 तक बढ़कर 3 07 प्रतिशत हो गई परन्तु दैनिक स्थिति बेरोजगारी इसी अवधि के दौरान 7 94 प्रतिशत से कम होकर 5 25 प्रतिशत हो गई। शहरी क्षेत्रों में खुली बेरोजगारी में बहुत छोटा सा अंतर ही आया और यह (सामान्य स्थिति बेरोजगारी) 6 04 प्रतिशत से बढ़कर 6 56 प्रतिशत हो गई और दैनिक स्थिति बेरोजगारी 9 52 प्रतिशत

से कम होकर 9 26 प्रतिशत हो गई।

2 शहरी और ग्रामीण दोनों क्षेत्रों में खुली बेरोजगारी (सामान्य स्थिति) में वृद्धि हुई। जाहिर है कि ग्रामीण क्षेत्रों में स्त्रियों में खुली बेरोजगारी जो 1993 में 1 41 प्रतिशत थी बढ़कर 1987 88 में 1 52 प्रतिशत हो गई और शहरी क्षेत्रों में यह 6 90 प्रतिशत से बढ़कर इस अवधि के दौरान 8 77 प्रतिशत हो गई।

3 सामान्य स्थिति एवं दैनिक स्थिति बेरोजगारी के सम्बन्ध में अन्तर पुरुषों की अपेक्षा स्त्रियों में कहीं अधिक था। इसका अर्थ यह है कि पुरुषों की अपेक्षा स्त्रियों में कुल बेरोजगारी में अल्प रोजगार का अनुपात कहीं अधिक है।

4 बेरोजगारी का सबसे व्यापक माप दैनिक स्थिति बेरोजगारी है जिसमें खुली बेरोजगारी और अल्प रोजगार भी शामिल होते हैं। 1987 88 में कुल बेरोजगारी 5143 करोड़ व्यक्ति दिन थी या 1895 करोड़ व्यक्ति वर्ष (person years)। (एक व्यक्ति वर्ष 273 व्यक्ति दिनों के समान मानते हुए)।

**आठवीं योजना के दौरान बेरोजगारी के अनुमान**

बेरोजगारी का अनुमान लगाने के लिए हमारे पास देश में सूचना के दो स्रोत हैं। राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के अनुसार साप्ताहिक स्थिति बेरोजगारी (Weekly Status Unemployment) के आधार पर देश में 1990 के आरंभ में 160 लाख व्यक्ति खुली बेरोजगारी के रूप में बेरोजगार माने जा सकते हैं। राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के पहले राउंड के आधार पर 1990 के आरंभ में 120 लाख व्यक्ति अत्यन्त अल्प रोजगार की स्थिति में थे। इन्हें भी बेरोजगार ही माना जा सकता है। अतः आठवीं योजना के आरंभ में अवशिष्ट बेरोजगारी की मात्रा लगभग 280 लाख मानी जा सकती है।

सूचना का दूसरा स्रोत रोजगार कार्यालयों से प्राप्त आंकड़े हैं। 1983 में राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण द्वारा एकत्रित सूचना के

अनुसार बेरोजगारी का केवल 28.64 प्रतिशत अपने आपको पंजीकृत करता है। साथ में यह तथ्य भी सामने आया है कि जीवित रजिस्टर (Live register) पर प्रार्थियों का केवल 25.27 प्रतिशत बेरोजगार है। रोजगार कार्यालयों में सितम्बर 1989 में प्राप्त सूचना के आधार पर 320 लाख व्यक्ति पंजीकृत थे और यदि पंजीकृत व्यक्तियों और अपपंजीकृत बेरोजगारी सम्बन्धी जानकारी के आधार पर इन आंकड़ों में सुधार किया जाए तो 1990 के आरम्भ में 290 लाख व्यक्ति बेरोजगार आके जा सकते हैं।

राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के आंकड़े रोजगार कार्यालयों के आंकड़ों से बेरोजगारी को थोड़ा कम बताते थे। योजना आयोग ने 1990-2000 के दशक के लिए बेरोजगारी का पूर्वानुमान तैयार करते समय राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण के आंकड़ों को सतर्कता दी है। (देखिए तालिका 11)

#### तालिका 11 1990-2000 के लिए बेरोजगारी के प्रक्षेपण

(लाख बेरोजगार व्यक्ति)

1	1990 के आरम्भ में अवशिष्ट बेरोजगार	280
2	1990-95 के दौरान श्रमशक्ति में नव प्रवेशक	370
	आठवीं योजना के लिए कुल बेरोजगार (1+2)	650
3	1995-2000 के दौरान श्रमशक्ति में नव प्रवेशक	410
4	नवीं योजना के लिए कुल बेरोजगार (2+3)	1060

1990 में 280 लाख अवशिष्ट बेरोजगारों के साथ 1990-95 के दौरान श्रमशक्ति में 370 लाख व्यक्ति नव प्रवेशक के रूप में शामिल हो जाएंगे। अतः आठवीं योजना के दौरान रोजगार के लिए इच्छुक कुल व्यक्तियों की संख्या 650 लाख होगी। 1995-2000 की अवधि के दौरान यह आशा की जाती है कि 410 लाख अतिरिक्त व्यक्ति श्रमशक्ति में नव प्रवेशकों के रूप में शामिल हो जाएंगे। अतः सन् 2000 तक रोजगार के इच्छुक व्यक्तियों की संख्या बढ़कर 1060 लाख हो जाएगी। अतः योजना आयोग इस ऋण पर पहुँचा है— 1990 में कुल 3,000 लाख अनुमानित रोजगार में यदि 4 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वृद्धि की जाए तो सभी को रोजगार उपलब्ध कराने का लक्ष्य आठवीं योजना के अन्त तक प्राप्त किया जा सकता है और यदि इस लक्ष्य को सन् 2000 तक प्राप्त करना हो, तो रोजगार में 3 प्रतिशत से थोड़ी अधिक वृद्धि करनी होगी। आठवीं योजना के दिशा निर्देश पत्र में 1990-95 के लिए रोजगार में 3 प्रतिशत की वृद्धि दर का लक्ष्य स्वीकार किया है। यदि उचित रोजगार प्रेरित विकास रणनीति अपनाई जाए तो इस लक्ष्य को पूरा करना निम्नकुल संभव है।

### 8 बेरोजगारी और अल्प-रोजगार को कम करने की विभिन्न योजनाएँ

प्रत्येक पंचवर्षीय योजना में अतिरिक्त विनियोग द्वारा अतिरिक्त रोजगार काम करने के मुख्य उद्देश्य को पूरा करने का प्रयत्न किया गया। रोजगार के अवसरों की व्यवस्था करना केवल कल्याणकारी उपाय (Welfare measure) ही नहीं यह एक निर्धन देश में विकास की विधि का अनिवार्य अंग है क्योंकि ऐसा देश अपने मानवीय साधनों का अल्पप्रयोग या कम प्रयोग सहन नहीं कर सकता। संदेव यह कल्पना की जाती रही है कि आर्थिक विकास के फलस्वरूप उत्पादन में वृद्धि होगी और इस कारण रोजगार बढ़ेगा। किन्तु अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संघ (International Labour Organisation) द्वारा सकलित आंकड़े यह स्पष्ट करते हैं कि उत्पादन और रोजगार की वृद्धि में सह सम्बन्ध (Correlation) का अभाव है। हाल ही में प्राप्त हुए प्रमाण से यह पता चलता है कि कम से कम विकसित देशों में आर्थिक विकास और रोजगार में महत्वपूर्ण सकारात्मक सह सम्बन्ध (Positive correlation) विद्यमान नहीं है। विकसित देशों में विद्यमान इस परिस्थिति का मुख्य कारण तकनीकी परिवर्तन (Technological change) है। नयी तकनीकों के कारण उत्पादन में वृद्धि हुई है परन्तु इससे रोजगार के प्रत्यक्ष विस्तार पर कोई प्रभाव नहीं हुआ बल्कि इसके विरुद्ध चूँकि कई प्रकार के उपलब्ध कौशल नयी तकनीक के लिए अनुचित हैं इस कारण इससे बेरोजगारी की समस्या उत्पन्न हो गई है।

चूँकि तीव्र आर्थिक विकास का अनिवार्य रूप में अर्थ कम से कम अल्पकाल में अधिक रोजगार नहीं होता और चूँकि जन्म दर में कमी का प्रभाव दो केवल दीर्घकाल में ही व्यक्त हो सकता है बेरोजगारी की समस्या को हल करने के लिए विशिष्ट प्रोग्राम बनाने की जरूरत है। नगरीय और ग्रामीण क्षेत्रों के लिए एक से उपाय लागू नही किए जा सकते। जबकि प्राथमिक शिक्षा की व्यवस्था ग्रामों का बिजलीकरण सड़क निर्माण गृह निर्माण सिंचाई योजनाओं और ग्राम उद्योगों द्वारा ग्रामीण बेरोजगारों को काम करने में सहायता मिलती है किन्तु नगरीय क्षेत्र में इस उद्देश्य के लिए निम्न प्रकार के उपायों की आवश्यकता है। सूक्ष्म तकनीकी परिवर्तन के कारण चूँकि रोजगार के विस्तार पर दुष्प्रभाव पड़ता है इसलिए नीति निर्धारकों को प्रतिबुलना की दृष्टि से उद्योगों का विकेन्द्रीकरण और बड़े पैमाने के उद्योगों को छोटे पैमाने की पूरक इकाइयों के साथ सम्मिश्र करने के उपायों का प्रयोग करना होगा। उद्योगों के विकेन्द्रीकरण का उद्देश्य नौकरी ढूँढने वालों का ग्रामों से शहरों में उत्स्राव



अप्रोत्साहित करना है और बड़े एवं छोटे उद्योगों के समन्वय का उद्देश्य रोजगार के विस्तार को और अधिक बढ़ाना है। इसी प्रकार तृतीयक क्षेत्र में नौकरियाँ कायम करने के लिए नगरीय वर्गों द्वारा अधिकाधिक मात्रा में मांगी जाने वाली सेवाओं के लिए तकनीकी प्रशिक्षण की व्यवस्था करनी होगी।

### रोजगार बढ़ाने के प्रोग्राम

**ग्राम-निर्माण प्रोग्राम (Rural Works Programme)** इसमें ऐसी परियोजनाएँ शामिल की गईं जिनमें एक ओर अधिक रोजगार सामर्थ्य उपलब्ध है और दूसरी ओर भूमि और श्रम की उत्पादित की वृद्धि की प्रत्याशा है। इन प्रोग्रामों में कृषि श्रमिकों को राहत देने का लक्ष्य रखा गया। इस प्रोग्राम में स्थायी रूप की नगर निर्माण परियोजनाओं पर बल दिया गया ताकि वे इन क्षेत्रों में अभाव की स्थिति को दूर कर सकें।

**छोटे किसानों के विकास की एजेंसियाँ (Small Farmers Development Agencies)** चौथी योजना का उद्देश्य छोटे किसानों को उधार उपलब्ध कराना था ताकि वे अद्यतन तकनीक का प्रयोग कर सकें सघन खेती को अपना सकें और अपनी क्रियाओं का विशालान कर सकें। इन एजेंसियों द्वारा ऐसी समस्याओं की भी सहायता की गई जो आदानों (Inputs) के वितरण विपणन विधायन एवं संग्रहण का कार्य करती हैं।

**समन्वित खुरक भूमि विकास (Integrated Dry Land Development)** इसके अधीन भूमि संरक्षण भूमि विकास कार्यक्रम सम्मिलित किए गए। ये श्रम प्रधान कार्यक्रम थे और प्रत्येक एक करोड़ रुपये के व्यय के लिए लगभग 15,000 व्यक्तियों को रोजगार उपलब्ध कराने का लक्ष्य रखा गया।

**कृषि सेवा केन्द्र (Agro Service Centres)** इस योजना में बेरोजगार ग्रेजुएटों और डिप्लोमाधारियों (Diploma Holders) को सहायता प्रदान की जाती है। इस योजना के मुख्य उद्देश्य हैं—(i) तकनीकी श्रमिकों को स्व रोजगार के अवसर उपलब्ध कराना (ii) फार्मों के ऊपर कृषि मशीनरी और औजारों के लिए अनुरक्षण (Maintenance) और मरम्मत की सुविधाएँ उपलब्ध कराना (iii) फलतः पुर्जों ईंधन, तेल, स्नेहक तेल और अन्य इजीनियरिंग सेवाओं के लिए आसानी से प्राप्त होने वाले केन्द्र खोलना, और (iv) उर्वरकों, कीटनाशकों आदि जैसे आदान उपलब्ध कराना।

**क्षेत्र विकास योजनाएँ (Area Development Schemes)** इन योजनाओं में अधःसंरचना सुविधाएँ (Infrastructural facilities) जैसे सड़कें बाजार आदि कायम करने का प्रोग्राम रखा गया।

**ग्राम रोजगार के लिए भारी प्रोग्राम—प्रोग्राम का उद्देश्य विभिन्न श्रम प्रधान एवं उत्पादक ग्राम प्रोजेक्टों द्वारा अविरत रोजगार कायम करना है। इस योजना के दो उद्देश्य थे प्रथम प्रत्येक प्रोजेक्ट में औसतन 1,000 व्यक्तियों के लिए प्रत्येक जिले में एक वर्ष में लगभग 10 मास का लगातार रोजगार उपलब्ध कराना चाहिए। द्वितीय प्रत्येक प्रोजेक्ट द्वारा स्थानीय विकास योजनाओं के अनुकूल निर्माण कार्य या चिरस्थायी ढंग की परिसम्पत्त कायम करनी चाहिए।**

इस योजना में जो विभिन्न प्रकार के प्रोजेक्ट शामिल किए गए हैं वे हैं छोटी सिंचाई, मृ संधरण एवं मृ उद्धारण बाढ़ से बचाव और जलरोध विरोधी (Antiwaterlogging) उपाय मत्स्यपालन (Pisciculture) पीने के पानी और सड़क निर्माण की योजनाएँ।

चौथी योजना के आधीन चालू की गई बहुत सी रोजगार जनन योजनाएँ ग्रामीण बेरोजगारी और अल्प रोजगार को दूर करने में सफल नहीं हो सकीं क्योंकि ग्रामीण बेरोजगारों को सेना को उचित सभरण शिविरो (Supply camps) में संपठित किया गया ताकि उन्हें वाछनीय न्यूनतम मजदूरी देकर माग के स्थानों तक पहुँचाया जा सकता है। अक्टूबर जनरल ने अगस्त 1974 में लोक सभा को अपनी रिपोर्ट में यह दुःखद उल्लेख किया कि विभिन्न महान् और ग्राम रोजगार प्रोग्राम जिन पर केन्द्र सरकार ने चौथी योजना के दौरान 170 करोड़ रुपये खर्च किए पूर्णतया विफल हो गए।

### 9 महाराष्ट्र की रोजगार गारण्टी योजना

1972-73 में महाराष्ट्र सरकार ने रोजगार गारण्टी योजना (Employment Guarantee Scheme) चालू की। यह अपनी प्रकार की पहली योजना थी जिसमें संविधान में दिए गए 'काम के अधिकार (Right to work)' को स्वीकार किया गया। इसके आधीन यदि कोई व्यक्ति काम करने की माग करता है तो राज्य सरकार का यह दायित्व है कि उसे काम उपलब्ध कराए।

इस योजना के मुख्य उद्देश्य निम्नलिखित हैं—

(क) किसी व्यक्ति को स्वीकृत ग्राम परियोजनाओं में जो अर्थव्यवस्था की उत्पादित बढ़ाने वाली हो लाभकारी एवं उत्पादक रोजगार उपलब्ध कराना।

(ख) इन परियोजनाओं द्वारा क्षेत्र में चिरस्थायी सामुदायिक परिसम्पत्त कायम करनी चाहिए।

(ग) श्रम प्रधान उत्पादक परियोजनाओं अर्थात् छोटी सिंचाई जल एवं मृ संधरण नास्तो पर बाध लगाना नहीं खोदना, भूमि विकास नव रोपण को कार्यान्वित करना चाहिए।

(घ) इन योजनाओं को ठेकेदारों की अपेक्षा विभागों द्वारा

लागू करना चाहिए ताकि इनका कम-से-कम 60 प्रतिशत व्यय मजदूरी पर और 40 प्रतिशत सामग्री, पूँजी उपकरणों, पर्यवेक्षण एवं प्रशासनिक सेवाओं के लिए खर्च हो।

यह योजना ग्रामी के बालिंग पुरुषों एवं स्त्रियों जिनकी आयु 18 वर्ष से अधिक हो, के लिए तैयार की गई। इसके अधीन आप में 3 रुपये प्रतिदिन की मजदूरी की गारंटी दी गई। इस योजना का उद्देश्य ग्राम-समाज के आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों, विशेषकर भूमिहीन मजदूरों और सामान्य किसानों की सहायता करना है।

उपस्थिति के आधार पर रोजगार-जनन के बारे में निम्नलिखित मुख्य लक्षणों का पता चला—

(i) फरवरी और जून के बीच रोजगार गारंटी योजना में भाग लेने वाले श्रमिकों की संख्या बहुत अधिक हो जाती है जो किसी एक महीने में प्राप्त न्यूनतम स्तर से दो या तीन गुना होती है, और

(ii) खरीफ फसल और रबी बुआई के मौसम अर्थात् नवम्बर से सबसे कम संख्या रिकार्ड की गई।

इस योजना का मुख्य उद्देश्य ग्राम समाज के कमजोर वर्गों की विशेष रूप में सहायता करना था। इन वर्गों द्वारा ही रोजगार गारंटी योजना के आखीर रोजगार की मांग होती थी।

(iii) आप में बहुत कम स्त्रियों ने इसमें भाग लिया परन्तु जनवरी-मार्च 1979 में इस योजना के अधीन उपलब्ध कराए गए श्रमिकों में स्त्रियों का भाग 43 प्रतिशत हो गया।

1972-73 से 1982-83 के 10 वर्षों के दौरान योजना की प्रगति से पता चलता है कि जहाँ पर रोजगार गारंटी योजना के आधीन विभिन्न कार्यक्रमों पर व्यय बढ़ता ही गया, वहाँ पर इन प्रोग्रामों के फलस्वरूप मानव दिनों के रूप में जनित रोजगार पिछले चार वर्षों में लगातार घटता गया। पहले 7 वर्षों में योजना की प्रगति अच्छी थी क्योंकि 1972-73 में 45 लाख मानव दिनों के रोजगार-जनन के विरुद्ध 1979-80 में 2,054 लाख मानव-दिन रोजगार कायम किया गया जबकि इस योजना पर व्यय 1972-73 में 189 करोड़ रुपये से बढ़कर 1979-80 में 1092 करोड़ रुपये हो गया। किन्तु 1980-81 के पश्चात् व्यय में वृद्धि के बावजूद जनित रोजगार के मानव दिनों में गिरावट की प्रवृत्ति व्यक्त हुई। 1979-80 में एक मानव दिन रोजगार के लिए 5.3 रुपये खर्च किए गए और यह आकड़ा बढ़कर 1982-83 में 10.2 रुपये हो गया।

चूँकि एक अकुशल श्रमिक की औसत दैनिक मजदूरी बढ़कर 6 रुपये प्रतिदिन कर दी है इसलिए जनित रोजगार के मानव दिनों में गिरावट को एक हद तक व्याख्या इस बात से होती है। व्याख्या का दूसरा कारण कीमतों की वृद्धि है। कुछ हद तक प्रति मानव दिन रोजगार पर व्यय में वृद्धि का

कारण भ्रष्टाचार एवं अपव्यय हैं जो हमारी प्रशासनिक संस्कृति का अंग बन गए हैं।

पिछले चार वर्षों (1979-80 से 1982-83) के दौरान श्रम की उपस्थिति में लगातार गिरावट आई, चाहे इस काल के दौरान राज्य प्राकृतिक विपत्तियों अर्थात् सूखे और बाढ़ के प्रकोप से ग्रस्त रहा। श्रम की उपस्थिति 1981-82 में गिरकर 62 लाख हो गई और 1982-83 में और गिरकर 57 लाख हो गई।

महाराष्ट्र रोजगार गारंटी में केवल ऐसे उत्पादक प्रोजेक्ट लिए जाते हैं जिनमें अकुशल मजदूरों का भाग 60 प्रतिशत से अधिक हो। इस योजना में हाल ही में किए गए संशोधनों द्वारा छोटे तथा सीमान्त किसानों को अपनी भूमि पर व्यक्तिगत परियोजनाएँ चलाने की स्वीकृति दी गई है। ऐसी परिस्थिति में कुल व्यय का 50 प्रतिशत सर्वाधिक किसान या लाभ प्राप्तकर्ता को वहन करना होगा। इसके अतिरिक्त बागवानी कार्यक्रम जोकि 10 लाख हेक्टेयर तक फैला होगा आठवीं योजना (1992-97) के दौरान अनुमूचित जातियों एवं जनजातियों/छोटे किसानों की भूमियों पर सरकारी खर्च पर लागू किया जाएगा। अन्य भूमियों पर सरकारी खर्च को सरकार और लाभ प्राप्तकर्ता के बीच 75-25 के अनुपात में बाँटा जाएगा।

इस योजना के लिए राष्ट्रीय सरकारों द्वारा साधन जुटाए जाते हैं और इस उद्देश्य से वे (i) बहुत से कर/अधिभार (surcharges) लगाती हैं जैसे व्यवसाय कर, व्यापार-कर, मोटर गाड़ी कर, बिक्री कर, सिचाई प्राप्त भूमि पर कर, भू राजस्व और गैर-रिहायशी भूमि पर कर और (ii) इन करों से एकत्रित राशि के समतुल्य बौद्धिक राष्ट्रीय सरकार द्वारा उपलब्ध कराया जाता है।

पिछले 5 वर्षों (1987-88 से 1991-92) के दौरान रोजगार गारंटी योजना पर व्यय 1987-88 में 288 करोड़ रुपये और 1991-92 में 200 करोड़ रुपये के बीच रहा है और इससे जनित रोजगार 18.95 करोड़ मानव दिन और प्रत्याशित 7.5 करोड़ मानव दिन के बीच रहा। इस योजना का एक अत्यन्त सतौषजनक लक्षण यह है कि इसके आधीन दी जाने वाली मजदूरी अकुशल कृषि श्रम की दी जानेवाली न्यूनतम मजदूरी से कम नहीं है।

आठवीं योजना के अनुसार, "इस योजना के परिणामस्वरूप ग्राम क्षेत्रों में बेरोजगारी के आधार में महत्वपूर्ण कमी हुई है। ग्रामीण महाराष्ट्र में औसत दैनिक बेरोजगारी की दर जो 1977-78 में 7.2 प्रतिशत थी कम होकर 1987-88 में 3.17 प्रतिशत हो गई है। इसके परिणामस्वरूप ग्रामीण निर्धनता की मात्रा जो 1977-78 में 60.4 प्रतिशत थी कम होकर 1987-88 में 36.7 प्रतिशत हो गई है। इस योजना के कारण

ग्रामीण क्षेत्रों में मजदूरी में वृद्धि का दबाव बना रहता है। इस योजना से बहुत सी स्त्रियों को भी लाभ हुआ है क्योंकि रोजगार गारंटी योजना में काम करने वाले श्रमिकों में 60 प्रतिशत स्त्रियां थीं।

प्रोफेसर बी. एम. डांडेकर का मत है कि यह योजना सही दिशा में एक कदम था किन्तु रोजगार गारंटी योजना एक योजना ही नहीं बल्कि विकास की एक विधि है। यह अपनी प्रकार की पहली योजना है जिसमें 'काम के अधिकार' (Right to work) की मान्यता दी गई है। अतः इस योजना का महाराष्ट्र के ग्रामीण लोगों के जीवन स्तर और उनकी आय को उन्नत करने की दिशा में सकारात्मक प्रभाव पड़ा था। इस योजना को अब बहुत सराहना होने लगी है और अन्य राज्यों में महाराष्ट्र द्वारा दिखाए गए मार्ग पर चलने की बात की जा रही है ताकि भारत के प्रत्येक नागरिक को न्यूनतम जीवन स्तर की गारंटी दी जा सके। किन्तु यह बात स्वीकार करनी होगी कि यह योजना केवल निर्वाह मजदूरी उपलब्ध कराती है। अच्छे जीवन स्तर को प्राप्त करने के लिए ग्राम औद्योगीकरण करना आवश्यक है।

## 10 समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम, राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम, निर्धनता एवं रोजगार

ग्राम रोजगार उपलब्ध करने का कार्य बहुत सी एजेंसियां करती रही हैं। इनमें शामिल हैं—रोजगार गारंटी योजना, रोजगार के लिए खाद्य कार्यक्रम, छोटे किसानों के विकास की एजेंसी, सीमान्त किसान और कृषि मजदूर कार्यक्रम, सूखाप्रवृत्त क्षेत्र प्रोग्राम (Drought Prone Area Programme), रेगिस्तान विकास कार्यक्रम (Desert Development Programme), कमान क्षेत्र प्रोग्राम (Command Area Programme) आदि। छठी योजना ने यह सुझाव दिया 'इस प्रकार बहुत से प्रोग्राम जो ग्राम निर्धनों के लिए बहु विध एजेंसियों द्वारा चलाए जाते हैं समाप्त करने चाहिए और उनका प्रतिस्थापन समग्र देश के लिए एक समन्वित प्रोग्राम द्वारा किया जाना चाहिए। इस प्रोग्राम को समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम (Integrated Rural Development Programme—IRDP) कहा गया।

छठी योजना में दो महत्त्वपूर्ण प्रोग्रामों का परिकल्पना किया गया—समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम (IRDP) और राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम (NREP)। समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम द्वारा मूल रूप में गरीब परिवारों में स्व रोजगार (Self employment) को प्रोत्त करने की विधि अपनाई गई ताकि उत्पादक परिसम्पदों के हस्तांतरण से वे इतनी आय कमा सकें कि निर्धनता रेखा को पार कर लें। राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम का उद्देश्य मौसमी तथा अल्परोजगार

के काल के दौरान भूति रोजगार (Wage employment) उपलब्ध करना है। इसका उद्देश्य यह भी था कि ग्रामीण क्षेत्रों में कृषि भिन्न व्यवसायों में श्रम नियोजन क्षमता (Absorptive capacity) बढ़ाई जाए ताकि अल्पसंख्यकों को सामाजिक एवं आर्थिक के निर्माण द्वारा अर्थव्यवस्था की उत्पादक क्षमता को बढ़ाया जा सके। राष्ट्रीय ग्राम रोजगार को और बढ़ावा देने के लिए भूमिहीन श्रमिकों के लिए ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारंटी कार्यक्रम (Rural Landless Employment Guarantee Programme) 1983 में चालू किया गया। इन तीनों प्रोग्रामों का उद्देश्य ग्राम विकास प्रोत्त करना और ग्राम रोजगार विस्तार करना था।

## (क) राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम (National Rural Employment Programme)

रोजगार के लिए खाद्य कार्यक्रम (Food for work programme) को पुनर्गठित करके इसका नाम राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम रखा गया और इसे अक्टूबर 1980 से चालू किया गया था। इसे भी केन्द्र द्वारा चालू की गई योजना के रूप में जिसे 50 प्रतिशत सहायता प्राप्त थी कार्यान्वित किया गया। 3000 से 4000 लाख मानव दिव का अतिरिक्त प्रतिवर्ष रोजगार कायम करने का सकल्प किया गया ताकि बेरोजगारी एवं अल्परोजगार को दूर किया जा सके। इसके अतिरिक्त राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम का उद्देश्य ग्रामीण अर्थ संरचना को मजबूत करने के लिए सामुदायिक परिसम्पदों (Community assets) का निर्माण करना था। इनमें शामिल थे—पानी के पानी के कुएँ, सामुदायिक सिंचाई कुएँ, ग्राम तालाब, छोटी सिंचाई परियोजनाएँ, ग्रामीण सड़कें, स्कूल बालबाड़ी भवन, पंचायत घर आदि।

इस प्रोग्राम के आधीन चलाई गई परियोजनाओं की आलोचनात्मक समीक्षा की गई और इनकी निम्नलिखित कमजोरियाँ बताई गई—

(i) मध्यावधि समीक्षा में उल्लेख किया— राष्ट्रीय ग्राम विकास कार्यक्रम द्वारा कार्यान्वित परियोजनाओं का प्रायः उन परिवारों की आवश्यकताओं के साथ तालमेल अथवा समन्वय नहीं किया गया जिनकी पहचान सहायता के लिए समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम के आधीन की गई। राष्ट्रीय ग्राम विकास कार्य सचिव की राशि उसने कुल खर्च के 50% से कम नहीं होनी चाहिए। इस कार्यक्रम के आधीन ठेकेदारों को रखने की अनुमति नहीं दी गयी। कुल निर्धारित राशि का 10 प्रतिशत भाग अनुसूचित जातियों/जनजातियों के लिए व्यय करना अनिवार्य है इस प्रोग्राम के अन्तर्गत सामाजिक वानिकी

(Social forestry) ईंदिरा आवास योजना और दस लाख कुआँ की योजना के लिए राशि निर्धारित की जाती थी।

तालिका 12 राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम की प्रगति

वय (करोड़ रुपये)	जनित रोजगार (लाख मानव दिन)	प्रतिमानव दिन लगव (रुपये)	
हठी योजना (1980-85)	16.4	17700	103
सातवीं योजना			
1983-86	53	3160	168
1986-87	718	3000	181
1987-88	782	3210	213
1988-89	90*	3950	28
कुल	2940	14770	199

इस कार्यक्रम के आधीन छठी योजना के दौरान 17750 लाख मानव दिन रोजगार कायम किया गया जबकि इसका लक्ष्य 15000 लाख मानव दिन रोजगार कायम करना था।

सातवीं योजना में इसके लिए 2487 करोड़ रुपये के कुल परिव्यय का प्रस्ताव रखा गया—1751 करोड़ रुपये केन्द्र द्वारा और 1736 करोड़ रुपये राष्ट्रीय सरकारों द्वारा। पहले उद्देश्य के अतिरिक्त इसमें सामाजिक वानिकी (Social forestry) के उद्देश्य को इस कार्यक्रम का अंग बनाया गया ताकि परिस्थितिकाय संतुलन (Ecological balance) कायम रखा जा सके। इस योजना में 14750 लाख मानव दिन कुल रोजगार जनित करने का लक्ष्य तय किया गया।

सशोधित मार्गदर्शी नियमों में 75% परिव्यय सामाजिक वानिकी पर, 10 प्रतिशत ऐसी परियोजनाओं पर जो अनुसूचित जातियाँ एवं जनजातियों को प्रत्यक्ष लाभ पहुंचाएँ। परिसम्पत्तों के टिकाऊपन को निश्चित करने के लिए यह तय किया गया कि मजदूरी एवं गैर मजदूरी व्यय (Non wage expenditure) में 50-50 का अनुपात रखा जाएगा।

राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम की समाप्ति से पता चलता है कि सातवीं योजना के पहले चार वर्षों (1985-86 से 1988-89) के दौरान इस कार्यक्रम पर 2940 करोड़ रुपये खर्च किए गए परन्तु इसके विरुद्ध 14770 लाख मानव दिन रोजगार कायम किया जा सका। दूसरे शब्दों में चाहे इस प्रोग्राम में अपेक्षाकृत अधिक राशि आवंटित हुई, किन्तु इसका तुलना में अपेक्षाकृत कम रोजगार कायम हुआ। इसके अतिरिक्त, ग्रामीण प्रस्थापन के अध्ययन से यह पता चलता है कि इस प्रोग्राम के आधीन उपलब्ध कराया गया प्रोग्राम बहुत ही थोड़े समय के लिए था और इस कारण यह ग्रामीण लोगों के जीवन स्तर पर प्रभाव नहीं डाल सका। इस कार्यक्रम के

आधीन बर्तार दर की तुलना में कम मजदूरी दी जाती थी। लाभ प्राप्तकर्ताओं का चयन भी उचित रूप में नहीं किया गया और निधनों में सबसे अधिक निर्धन जिनके लिए यह कार्यक्रम बनाया गया था बिल्कुल छोड़ ही दिए जाते थे।

इसमें सन्देह नहीं कि राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम सही दिशा में एक कदम है। इसकी सहायता के लिए, ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारंटी कार्यक्रम भां हाल ही में चालू किया गया। परन्तु जब तक रोजगार जनन को आयोजन का प्रधान लक्ष्य नहीं बनाया जाता और अन्य उद्देश्य इस मुख्य उद्देश्य के ईर्ष्या भूते नहीं जाते तब तक बेरोजगारी एवं अल्प रोजगार की समस्या का समाधान होना संभव नहीं।

### (ख) समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम (Integrated Rural Development Programme)

बहुत से अर्थ विशेषज्ञों ने अपने अध्ययनों में यह बात साफ कर दी कि जहाँ आर्थिक संपन्नता द्वारा विकासशील देशों में प्रति व्यक्ति आय को उन्नत किया जा सकता है उसके साथ यह जरूरी नहीं कि निर्धनता कम हो जाए और बेरोजगारी तथा अल्प रोजगार को समाप्त किया जा सके। इसके विरुद्ध, तथैव विषय के देशों में विकास प्रक्रिया ने (भारत इसमें कोई अपवाद नहीं) संपन्नता विकसित क्षेत्रों और अधिक दृष्टि से उन्नत लोगों को लाभ पहुंचाया है। दूसरे शब्दों में अधिक विकास के लाभ पिछड़े क्षेत्रों एवं गरीब व्यक्तियों तक नहीं पहुंच पाए हैं।

इस परिस्थिति के उपचार के रूप में यह आवश्यक समझा गया कि निर्धनता पर सीधा प्रहार किया जाए। इसके लिए यह जरूरी था कि ग्राम निर्धनता को कम करने के लिए ऐसे प्रोग्राम चलाए जाए जो गरीबों की उत्पादक परिसम्पत्तियों (Productive assets) से या कौशल (Skills) से सम्पन्न कर सके ताकि वे इनका प्रयोग लाभदायक ढंग से अधिक आय कमाने के लिए कर सकें और परिणामस्वरूप वे निर्धनता रेखा को पार कर सकें। इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए छठा योजना में ग्राम विकास के समन्वित कार्यक्रम का कल्पना की गई। 'समन्वित' यहाँ चार आयामों को शामिल करता है—क्षेत्रीय प्रोग्रामों का समन्वय, भाषाशास्त्रिक समन्वय, सामाजिक एवं आर्थिक प्रक्रियाओं का समन्वय और इन सबसे ऊपर उन सभी नीतियों का समन्वय करना होगा जो विकास निर्धनता को समाप्त और रोजगार जनन के बीच बेहतर तालमेल बिठाना चाहती हैं। और अधिक स्पष्ट रूप में इसमें उन लक्षित समूहों (Target groups) पर ध्यान केंद्रित किया गया है जिनमें छोटे एवं सीमांत किसान, कृषि मजदूर एवं

ग्राम कारीगर शामिल है और जिनके लिए ग्राम क्षेत्रों में बहुत स्थिति चयन विशिष्ट आयोजन (Location specific planning) की आवश्यकता है। इस प्रकार, समग्र विकास रणनीति के अधीन 'समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम की कल्पना अनिवार्यतः एक निर्धनता विरोधी प्रोग्राम के रूप में की गई है।

### समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम-लक्ष्य एवं उपलब्धि

समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम देश के 5011 ब्लॉकों में 2 अक्टूबर, 1980 को चालू किया गया। 5 वर्षों (1980-85) की अवधि के दौरान प्रत्येक ब्लॉक में 600 गरीब परिवारों की सहायता करने का निश्चय किया गया। इस प्रकार 150 लाख परिवारों जिनमें 750 लाख व्यक्ति निर्धनता रेखा के नीचे थे को लाभ पहुंचाने का लक्ष्य रखा गया। प्रत्येक ब्लॉक में 35 लाख रुपये की समरूप राशि इस कार्य के लिए व्यय करने का निर्णय किया गया जिसे 50-50 के आधार पर केन्द्र और राज्यो के बीच बांटा जाना था।

यह प्रोग्राम साहाय्य (Subsidies) की एक क्रमिक योजना पर आधारित था जिसके आधीन पूंजी लागत (Capital cost) को 25 प्रतिशत छोटे किसानों को 33.3 प्रतिशत सीमान्त किसानों कृषि मजदूरों और ग्रामीण कारीगरों को और 50 प्रतिशत जनजातीय लाभ प्राप्तकर्ताओं को साहाय्य के रूप में प्रदान किया जाना था। अन्त्योदय सिद्धान्त का अनुसरण करते हुए, प्रोग्राम का लक्ष्य सबसे पहले गरीब (परिवारों तक लाभ पहुंचाना था और बाद में एक ऊर्ध्वक्रम में अन्य गरीब वर्गों तक लाभ पहुंचाना था।)

सामुदायिक योजनाएं 50 प्रतिशत साहाय्य के लिए हक्दार होती हैं। कुल परिव्यय के लगभग 20 प्रतिशत का प्रयोग प्रशासनिक एवं अधःसंरचना सम्बन्धी व्यवस्था पर खर्च किया जाना था और शेष 80 प्रतिशत लाभ प्राप्तकर्ताओं को परिसम्पद ग्रहण करने के लिए साहाय्य के रूप में दिया जाना था।

छठी योजना (1980-81 से 1984-85) के दौरान 1661 करोड़ रुपये साहाय्य (subsidy) के रूप में उपलब्ध कराए गए और 3102 करोड़ रुपये सावधि ऋण के रूप में। इस प्रकार कुल मिलाकर 4762 करोड़ रुपये का विनियोग किया गया। इसके परिणामस्वरूप 165.6 लाख लाभ प्राप्तकर्ताओं को जिनमें 39 प्रतिशत अनुसूचित एवं जनजातियों से थे सहायता प्राप्त हुई। प्रोग्रामों का सराहनीय लक्ष्य यह रहा कि प्रति परिवार विनियोग जो 1980-81 में 1642 रुपये था बढ़कर होकर 1984-85 में 3339 रुपये हो गया।

सातवीं योजना में समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम के अधीन 200 लाख परिवारों को सहायता प्रदान करने का लक्ष्य

रखा गया। इसके लिए केन्द्र द्वारा 2643 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया। यद्यपि गरीबी रेखा (Poverty line) के नीचे वाले परिवारों की परिभाषा में वही परिवार लिए जाते हैं जिनकी वार्षिक आय 6400 रुपये से कम है किन्तु इस कार्यक्रम में गरीबी की रेखा का मापदण्ड 4800 रुपये से कम आमदनी वाले परिवार रखा गया। यह बात भी निश्चय की गई कि सबसे पहले ऐसे परिवारों को सहायता दी जाएगी जिनकी आय 1500 रुपये से कम है।

समन्वित ग्राम विकास प्रोग्राम की सातवीं योजना के दौरान हुई प्रगति की समीक्षा से पता चलता है कि इससे 182 लाख परिवारों को सहायता प्राप्त हुई और इस पर 3316 करोड़ रुपये का व्यय किया गया। इसके अतिरिक्त वित्तीय संस्थानों द्वारा 5372 करोड़ रुपये का सावधि उधार (Term credit) उपलब्ध कराया गया। इस प्रकार कुल मिलाकर 182 लाख परिवारों के लिए 8688 करोड़ रुपये के कुल विनियोग की व्यवस्था की गई। इनमें से 45 प्रतिशत परिवार अनुसूचित एवं जनजातियों से थे। प्रति लाभ प्राप्तकर्ता पर 4780 रुपये का विनियोग किया गया जिसमें से 38 प्रतिशत साहाय्य (Subsidy) और 62 प्रतिशत सावधि ऋण था।

1990-91 और 1991-92 के दो वर्षों के दौरान इस प्रोग्राम पर 3920 करोड़ का विनियोग किया गया और 54 लाख परिवारों को लाभ पहुंचाया गया। प्रति परिवार विनियोग में तीव्र वृद्धि हुई और 1991-92 में यह बढ़कर 7568 रुपये हो गया।

प्रोग्राम की मुख्य कमजोरियाँ निम्नलिखित हैं

1. चाहे सरकार यह दावा करती है कि केवल 8 प्रतिशत परिवार ऐसे थे जो सहायता प्रदान करने की कसौटी पर खरे नहीं उतरे परन्तु वास्तव में इनकी संख्या कहीं अधिक है।

2. 72% मामलों में रिकार्ड के अन्तर्गत परिसम्पत्तों की कीमत और लाभ प्राप्तकर्ता के विचार से इसके मूल्य में कोई अन्तर नहीं था। 18% मामलों में यह अन्तर 500 रुपये तक थे जिससे कुप्रदाओं और रिसायो का पता चलता है।

3. लाभ प्राप्तकर्ताओं की बहुसंख्या को कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया।

4. 22% मामलों में कोई अतिरिक्त आय जनित नहीं हुई।

5. लाभ प्राप्तकर्ताओं को पर्याप्त अधःसंरचना सुविधाएं (Infrastructural facilities) उपलब्ध नहीं थीं। आदान (Input) सुविधा केवल 40% को विपणन सुविधा 14% को और मरम्मत की सुविधा केवल 5% लाभ प्राप्तकर्ताओं को उपलब्ध थी।

आठवीं योजना के पहले दो वर्षों में प्रति व्यक्ति विनियोग को बढ़ाने के लिए कई कदम उठाए गए, ताकि समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम के आधीन कायम की गयी परिसम्पत्त द्वारा परिवारों को निर्धनता रेखा पार करने में सहायता दी जा सके। आठवीं योजना (1992-93 से 1996-97) के दौरान, इस प्रोग्राम के आधीन 11,541 करोड़ रुपये के विनियोग द्वारा 108.2 लाख परिवारों को सहायता दी गयी। इस प्रकार प्रति परिवार विनियोग 10 666 रुपये हुआ। प्रोग्राम द्वारा कुल रूप से 108 लाख परिवारों को सहायता दी गयी, जिसमें से 50 प्रतिशत अनुसूचित/जनजातियों से सम्बन्धित थी और इस प्रकार योजना द्वारा निर्धारित लक्ष्य पूरा किया गया। परन्तु लाभ प्राप्त करने वाली स्त्रियों की मात्रा केवल 34 प्रतिशत थी जोकि 40 प्रतिशत के निश्चित लक्ष्य से नीचे थी। सरकार ने प्रति परिवार 12,000 रुपये का विनियोग-स्तर प्राप्त करने का लक्ष्य रखा था, जिसे 1996-97 में 15036 रुपये प्रति परिवार का विनियोग प्राप्त करके पार कर लिया गया।

इसके अतिरिक्त, सरकार ने परिवार उधार योजना (Family credit plan) के आकार का विस्तार करने का निश्चय किया। इस योजना के आधीन परिवार के एक से अधिक सदस्य को कई परिसम्पत्त (Assets) दिए जायें, ताकि परिवार गरीबी रेखा को पार कर सकें। इस योजना के आधीन प्रति परिवार विनियोग के स्तर का लक्ष्य 20 000-25 000 रुपये रखा गया है। यह योजना जो कि एक मार्गदर्शक प्रोजेक्ट (Pilot Project) के रूप में चुने हुए जिलों में आरम्भ की गयी थी अब देश के 213 जिलों में लागू की जायेगी। प्रति परिवार विनियोग के उच्च स्तर को प्रोत्साहित करने के लिए समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम के प्रतिभूति मानदण्ड (Security norms) बढ़ा दिए गए हैं। बैंकों को यह निर्देश दिया गया था कि 2,000 रुपये के ऋण पहले के लिए भूमि को बन्धक के रूप में रखें, अब यह सीमा बढ़ाकर 5,000 रुपये कर दी गयी है। इसके अतिरिक्त, बैंकों को 15,000 रुपये की चल सम्पत्ति (Moveable assets) पर रेटेन-प्रतिभूति (Collateral security) प्राप्त नहीं करनी होगी (पहले यह सीमा 10,000 रुपये थी)।

## 11. समन्वित ग्राम विकास प्रोग्राम की आलोचनात्मक समीक्षा

प्रोग्राम के मूल्यांकन सम्बन्धी बहुत से अध्ययनों से पता चलता है कि प्रोग्राम का पारस्परिक प्रभाव (Percolation effect) गरीबी हटाओ के रूप में कहीं कम था जबकि सरकार अपने प्रतिवेदनो में साहाय्यो (Subsidies), बैंक उधार और निर्धनता रेखा पार करने वालों के प्रभावशाली

आकड़ों पेश कर रही थी।

सबसे पहले लाभ प्राप्तकर्ताओं में निर्धनों का कुर्वाकारण (Misclassification) किया गया। अतः 165.6 लाख लाभ प्राप्तकर्ताओं को निर्धन मान लेना उचित न होगा। समन्वित ग्राम-विकास कार्यक्रम (IRBD) के नेबार्ड सर्वेक्षण (NABARD Survey) के आधार पर प्रोफेसर नीलकण्ठ रथ यह निष्कर्ष प्रस्तुत करते हैं—“नेबार्ड सर्वेक्षण (1984) के अनुसार गलत ढंग से वर्गीकृत लाभ प्राप्तकर्ताओं का अनुमान असम में 42 प्रतिशत, हरियाणा में 17.76 प्रतिशत, पंजाब में 35 प्रतिशत, मध्य प्रदेश में 19 प्रतिशत और महाराष्ट्र में 13 प्रतिशत था। इनके विरुद्ध, इस सर्वेक्षण के अनुसार कुर्वाकारण का अनुपात तमिलनाडु और कर्नाटक के सर्वेक्षित जिलों में 11 प्रतिशत, आंध्र प्रदेश में 7 प्रतिशत और उड़ीसा, बिहार और उत्तर प्रदेश में 2 प्रतिशत से भी कम था। कुल मिलाकर यह कहना अनुचित न होगा कि कम-से-कम 15 प्रतिशत ऐसे व्यक्ति जिनकी पहचान “गरीबों” के रूप में की गई और जिन्हें समन्वित ग्राम-विकास कार्यक्रम से सहायता दी गई, वास्तव में गरीब वर्गों से नहीं थे।”

श्री ए. सी. कुट्टी कृष्णन अपने केरल के अध्ययन से इस नतीजे पर पहुँचे हैं—“लाभ प्राप्तकर्ताओं की बहुसंख्या [10] प्रतिशत की सीमा तक (3,500 रुपये से कम वार्षिक पारिवारिक आय पर आधारित) और 63.25 प्रतिशत (76 रुपये से कम प्रति व्यक्ति मासिक आय पर आधारित) इस प्रोग्राम से सहायता प्राप्त करने के हकदार नहीं थे। किसी विशेष क्षेत्र में निर्धनता के आकार को वास्तविक रूप से समझे बिना लक्ष्य निश्चित कर दिए जाते हैं जिसके नतीजे के तौर पर लाभ उदार रूप से समृद्ध वर्गों को पहुँचते चले जाते हैं।” इसी प्रकार प्रोफेसर इन्दिरा हीरावे गाम्पी लेबर इन्स्टीट्यूट, अहमदाबाद, गुजरात में चार चुने हुए ग्रामों के अध्ययन के आधार पर इस निष्कर्ष पर पहुँचे—“प्रयत्न, गैर-निर्धन परिवारों का प्रोग्राम में भाग लेने वालों में प्रमुख था। इन ग्रामों में गैर-निर्धन का भाग लेने वालों में अनुपात 55 से 75 प्रतिशत था। और दूसरे, न भाग लेने वालों में मुख्यतः ऐसे व्यक्ति थे जो उपयोग-स्तर के निम्नतम तीन दशकों (Deciles) से सम्बन्ध रखने वाले थे।” इन्दिरा हीरावे ने यह भी अनुपम किन्थ कि भौगोलिक दृष्टि से समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम और लाभ प्राप्तकर्ताओं की योजनाएँ केवल विकसित गांवों तक ही पहुँच पाई हैं। अध्ययन से व्यक्त हुआ कि “चाहे विशेष कार्यक्रम 5 वर्षों से भी अधिक समय से चल रहे हैं सिंचाई प्राप्त और कृषि की दृष्टि से समृद्ध ग्रामों में परिवारों के उपयोग स्तर में वर्षों पर आधारित ग्रामों का तुलना में अपेक्षाकृत अधिक असमानता थी जो यह जाहिर करती है कि विकास के साथ असमानताओं की जड़ें सभ्यता इन ग्राम

अर्थव्यवस्थाओं में और मजबूत बन गई हैं।

दूसरे, समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम के अपारच्यवन प्रभाव (Non percolation effect) के लिए दो कारणतत्त्व उत्तरदायी थे—(i) लाभ प्राप्तकर्ता परिवारों को दिए जाने वाले ऋणों एवं साहाय्यों में छिद्र हो सकते हैं (ii) ऋण का दुष्प्रयोग भी हो सकता है। समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम के आधीन सबसे मुख्य परिसम्पत् जिसके निर्माण के लिए ऋण (एवं साहाय्य) दिए जाते हैं पशुधन के रूप में है जिसमें दुग्ध पशु, बकरियां भेड़ें गौएँ, बैल गाड़ियाँ ऊट एवं ऊट गाड़ियाँ शामिल हैं। नेबार्ड सर्वेक्षण ने यह व्यक्त किया कि 40 से 50 प्रतिशत विनियोग डेरी बकरियों एवं भेड़ों पर किया गया। बैल ऊट (गाड़ियों सहित या उनके बिना) पर 20 प्रतिशत अतिरिक्त विनियोग किया गया छोटी सिंचाई पर 13 से 14 प्रतिशत विनियोग किया गया। दूसरे शब्दों में ऋण (एवं साहाय्यों) का लगभग दो तिहाई पशुधन के रूप में था।

समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम को लागू करने वाले तीन अंगों अर्थात् विकास प्रशासन ऋण सस्थानों एवं पंचायती राज सस्थानों की कार्यपद्धति में कमजोरियाँ के कारण गैर निर्धन (Non poor) इन ऋणों (एवं साहाय्यों) को हथियाने में सफल हो गए। इसके लिए वे या तो अपनी पहचान गरीबों के रूप में करवाते या गरीब व्यक्तियों को कुछ रुपया देकर परिसम्पत् प्राप्त करने के लिए इस्तेमाल करते। इन क्षरणों (Leakages) का अनुपात इन्दिरा हीरावे के अनुसार कुल भागीदारों (Participants) का 25 से 30 प्रतिशत था। नेबार्ड सर्वेक्षण (1984) से व्यक्त हुआ कि पशुपालन के लिए दिये गए ऋणों में 26 प्रतिशत क्षरण का उच्च अनुपात था जिसका लगभग आधा ऋणों के दुष्प्रयोग के कारण और दूसरा आधा भाग जानवरों के विक्रय के कारण था। गैर निर्धनों द्वारा ऋणों को हथियाने के लिए बहुत से अवैध तरीकों का प्रयोग किया गया। इनमें मुख्य ये थे—(i) परिवार के एक सदस्य को कागज पर किसान और बाकी सभी सदस्यों को भूमिहीन मजदूर के रूप में दिखाना (ii) छोटे और सीमान्त किसान के रूप में वर्गीकृत होने के लिए भूमि को परिवार के सभी सदस्यों में विभक्त करना और (iii) किसी वास्तविक निर्धन व्यक्ति के नाम में परिसम्पत् खरीद लेना और फिर गरीब व्यक्ति को कुछ धनराशि देकर इन परिसम्पत्तों (पशु और/या गाड़ियाँ) को हथिया लेना। नेबार्ड के आधीन किए गए जयपुर अध्ययन ने यह रहस्योद्घाटन किया है कि ऋण प्राप्तकर्ताओं में से केवल 46 प्रतिशत के पास ही दो वर्षों के बाद परिसम्पत् बच पाए थे अन्य व्यक्तियाँ ने या तो इन्हें बेच दिया था या पशु मर गया था। कृषि श्रम परिवारों का बहुत ही छोटा अनुपात अर्थात् 34 प्रतिशत ही ऐसा था जिसके पास

पशु बच पाये थे। अध्ययन में इस असंतोषजनक स्थिति की व्याख्या करते हुए यह उल्लेख किया गया—‘वास्तविक समस्या साड़ी चारागाहों की धटियाँ उपलब्धि चारे अथवा भोजन के अपर्याप्त सभरण विशेषकर भूमिहीन श्रमिकों के सर्धर्भ में और खुशक मासम के दौरान पशुओं का पालन पोषण की ऊँची लागत है।

तीसरे, चाहे समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम में यह शर्त है कि लाभ प्राप्तकर्ताओं का चयन निर्धनता रेखा के नाचे निर्धनतम वर्गों से होना चाहिए, वहाँ वस्तुस्थिति यह है कि कई एक राज्यों में लाभ प्राप्तकर्ताओं को काफी बड़ी सख्या का चयन छोटे तथा सीमान्त किसानों में से किया गया। ऐसे लाभ प्राप्तकर्ताओं का अनुपात भिन्न भिन्न राज्यों में भिन्न भिन्न है और कुछ परिस्थितियों में 30 प्रतिशत तक ऊँचा है। इसका मुख्य कारण उधार की दृष्टि से छोटे तथा सामान्त किसान की बेहतर क्षमता है और इसी कारण ब्लाक अधिकारी एवं उधार एजेंसियाँ इन्हें सहायता देने में प्राथमिकता दिखाती हैं। दूसरे शब्दों में इस प्रोग्राम के लाभ निर्धन वर्गों की ऊँची सतह (Upper layers) द्वारा हथिया लिए जाते हैं। इस विकृति को सुधारना होगा यदि अन्त्योदय की मूल भावना गरीबों में सबसे गरीब तक पहुँचाना के कार्यान्वयन की प्रक्रिया को सबसे अधिक महत्त्व प्रदान करना है।

चाहे उत्पादक परिसम्पत्तों के निर्माण के लिए व्यक्तियों को दिए जाने वाले साहाय्यों (Subsidies) के अध्ययन से इस बात का पता चलता है कि इसमें दलालों की पद्धति और बड़े पमाने पर भ्रष्टाचार उत्पन्न हो गया है। ग्राम समाज के प्रभावशाली सदस्य नाकरशाही एवं सहकारी विभाग के अफसर एवं उधार सस्थानों के साथ मिलकर गरीब देहातियों को साहाय्य एवं उधार की स्वीकृति प्रदान करने के लिए दलाली वसूल करते हैं। बहुत सी परिस्थितियों में एक ही पशु को विभिन्न लाभ प्राप्तकर्ताओं में घुमाने का करारों सुनने में आती है और इनमें ‘शुद्ध लाभ साहाय्य’ ही है। ग्राम सभा के ढाँचे में जहाँ गरीब ऋणों एवं साहाय्यों की स्वीकृति के लिए गैर निर्धनों पर बहुत हद तक निर्भर हो गए हैं गैर निर्धन इन विकास कार्यक्रमों के लाभों को हथियाने में नाकामयाब हो गए हैं। इसके परिणामस्वरूप गरीबों में अपारच्यवन (Non percolation) और निर्धनों की गैर सहभागिता के कारण समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम का उद्देश्य ही पराजित हो जाता है।

अन्तिम इस सम्बन्ध में सबसे महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम के आधीन परिसम्पत्तों के हस्तांतरण के तरीकों के तार पर कितने निर्धन लाभ प्राप्तकर्ताओं की निर्धनता रेखा के ऊपर खींची जाय 7 प्रोफेसर नीलकण्ठ

रथ नेबार्ड सर्वेक्षण के आधार पर इस निष्कर्ष पर पहुंचे हैं—“लाभ प्राप्तकर्ताओं की मात्रा जिनकी आय 3 500 रुपये की निर्धनता रेखा से अधिक बढ़ पाई कुल वाछनीय लाभ प्राप्तकर्ताओं का 47 प्रतिशत थी (यदि 15 प्रतिशत रथ निर्धन लाभ प्राप्तकर्ताओं को छोड़ दिया जाए) या सभी लाभ प्राप्तकर्ताओं का 40 प्रतिशत। भिन्न भिन्न राज्यों में इस सम्बन्ध में काफी भिन्नता पाई गई है परन्तु ये चालू कीमतों पर हैं यदि 1979-80 और सर्वेक्षण अवधि के दौरान कीमतों में परिवर्तन का समायोजन किया जाए तो यह पता चलता है कि वाछनीय लाभ प्राप्तकर्ताओं का केवल 22 प्रतिशत या कुल लाभ प्राप्तकर्ताओं का 18.7 प्रतिशत निर्धनता रेखा को पार कर गया।”

प्रोफेसर रथ निर्धनता रेखा को पार करने वाले सभी लाभ प्राप्तकर्ताओं के 18.7 प्रतिशत के आकड़े को भी अत्यनुमान मानते हैं। उनके अनुसार इसका कारण यह है कि विनियोग परचाय आय का परिकलन करते समय वार्षिक भुगतान की किस्ते लागत के रूप में घटायी नहीं गई। अतः रथ लिखते हैं—“यदि इस उचित व्यय को परिकलन में शामिल कर लिया जाए तो लाभ प्राप्तकर्ताओं का वह प्रतिशत जो निर्धनता रेखा को पार कर गया है बहुत बड़ी मात्रा में कम हो जाएगा।” यदि इसका समायोजन कर लिया जाए तो निर्धनता रेखा को पार करने वाले लाभ प्राप्तकर्ताओं का अनुपात गिरकर 10 प्रतिशत से भी कम रह जाएगा। इस प्रकार यह अनुमान लगाना मूलतः नहीं होगा कि समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम के 2 वर्षों के कार्यान्वयन के पश्चात् ग्रामीण भारत के लगभग 3 प्रतिशत निर्धन परिवार निर्धनता रेखा के ऊपर रहने में समर्थ हो पाए, चाहे थोड़ी देर के लिए ही।

समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम के संचालन के विज्ञापन से प्रोफेसर नौलकाउठ रथ इस निष्कर्ष पर पहुंचते हैं—“समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम के अनुभव की इस लाञ्छनी समीक्षा से एक बात बिल्कुल सफ़र हो जाती है—ग्राम समाज में निर्धनों की सहायता के लिए परिसम्पत् प्रदान करने की नीति द्वारा गरीबी हटाने की नीति बहुत हद तक मिथ्या धारणा है। इस ढंग से बहुत ही थोड़े अनुपात की सहायता की जा सकती है। इस नीति पर अधिक बल देने से प्रहार की धार के कुन्द हो जाने का भय है इससे अपव्यय प्रभूत्वात्तर पैदा होगा और अन्ततोगत्या निराशा ही मिलेगी। ग्रामीण निर्धनता पर एक बहु दिशा के प्रहार में इस नाति का उचित स्थान अवश्य है किन्तु यह इस प्रोग्राम का मुख्य आधार नहीं बन सकता।” प्रोफेसर रथ का मत है कि गरीबों के लिए परिसम्पत् जल्दी नहीं बल्कि आय आवश्यक है। इस विचार के अनुसार गाय भेड़ों या बकरियों का मुण्ड या बैलगाड़ा या कुआ या पम्पसेट

आय जनन के साधन हैं परन्तु वस्तुस्थिति यह है कि परिसम्पत्-निर्माण (Asset creation) नीति अपने आय जनन उद्देश्य में विफल हो गई है और इसी कारण प्रोफेसर रथ महाप्राष्ट रोजगार गारंटी योजना या राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम के दिखाए मार्ग पर बड़े पैमाने पर भूति रोजगार (Wage employment) प्रोग्राम को बढ़ावा देने का समर्थन करते हैं। अतः प्रोफेसर रथ के अनुसार केवल भूति रोजगार की नीति ही प्रोग्राम का मुख्य आधार होनी चाहिए।

प्रोफेसर इन्दिरा हीरावे प्रोफेसर रथ के दृष्टिकोण को सन्तुलित नहीं मानते। वह भूति-रोजगार के कार्यभाग पर अत्यधिक बल देता है और ग्राम समाज में स्व-रोजगार (Self-employment) के कार्यभाग की उपेक्षा करता है। प्रोफेसर हीरावे निर्धनों का दो वर्गों में भेद करते हैं—(i) वे जिनके पास कम-से कम कुछ परिसम्पत्, कुछ कौशल शिक्षा या उद्यम हैं जिससे वे स्व-रोजगार कायम कर सकते हैं, (ii) वे जिनके पास न तो कोई परिसम्पत् है न ही कौशल शिक्षा या उद्यम जिससे वे स्वतन्त्र रूप से कोई कार्य कर सकें। पहली प्रकार के गरीबों के लिए समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम के आधीन स्व-रोजगार प्रणाली के द्वारा सहायता प्रदान करनी चाहिए और दूसरी प्रकार के गरीबों के लिए राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम या रोजगार गारंटी योजना प्रणाली के आधीन लाभ पहुंचना चाहिए। अतः यह तर्क दिया जाता है कि स्व-रोजगार या मजदूरी रूपी रोजगार गरीबों को उनके औचित्य एवं स्वीकार्यता के आधार पर उपलब्ध करना चाहिए। प्रोफेसर इन्दिरा हीरावे का विचार सही है क्योंकि भारतीय ग्राम समाज में ग्रामीण श्रम शक्ति का लगभग 63 प्रतिशत स्व-रोजगार प्राप्त है। इतनी बड़ी ग्रामीण कार्यकारी जनसंख्या को मजदूरी रूपी रोजगार (Wage employment) उपलब्ध करना असम्भव है बल्कि ही राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम या रोजगार गारंटी कार्यक्रम के आधीन देश अगले दो दशकों के दौरान कितना ही बड़ा प्रोग्राम क्यों न चालू करे। जाहिर है कि मजदूरी रूपी रोजगार का विस्तार करना चाहिए ताकि भारतीय ग्राम अर्थव्यवस्था की श्रम की समेटने की शक्ति उन्नत हो सके। स्व-रोजगार और भूति रोजगार के कार्यक्रम एक-दूसरे के पूरक सम्पन्न चाहिए जिनके अर्थव्यवस्था की श्रम प्रयोग क्षमता बढ़ती है। सामाजिक तथा आर्थिक अर्थ सारचना के निमाण के द्वारा मजदूरी रूपी रोजगार बढ़ाकर वस्तुओं तथा सेवाओं की मांग उसी प्रकार बढ़ती है जैसे समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम द्वारा स्व-रोजगार बढ़ाकर।

इसलिए प्रोफेसर रथ राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम के आधीन अधिक मजदूरी रूपी रोजगार कायम करने के लिए अधिक बजट साधनों के आवंटन की सिफारिश करते हैं। परन्तु महाराष्ट्र से प्राप्त होने वाले प्रमाण के आधार पर के



डी डाडेकर (1993) यह संकेत देता है कि ग्रामीण महाराष्ट्र के कमजोर वर्गों या गरीब परिवारों में कुल कार्यकारी आयु वाले कम से कम 10 प्रतिशत व्यक्तियों को पूर्णकालीन भूति रोजगार के समान काम उपलब्ध कराया गया। इसके लिए राष्ट्रीय प्रशासन के पास तैयार परियोजनाओं की एक श्रृंखला होनी चाहिए ताकि जो गरीब प्रशासन के पास अपना नाम पंजीकृत कराते हैं उन्हें रोजगार उपलब्ध कराया जा सके। समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम को इस काम को पूरा करने के लिए रोजगार गारंटी योजना से सीधे लेनी होगी।

विकास प्रशासन के अधिकारी तथा उधार ससाधनों और पचायती राज संस्थानों के नेताओं में गठबन्धन समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम और राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम जैसे विशेष प्रोग्रामों की गैर सहायिता और अपारिचयन (Non percolation) के लिए जिम्मेदार हैं। उच्च स्तर पर उधार में जो रियायतें स्वीकार की गईं वे गरीबों के पक्ष में व्यक्ति स्तर पर लागू नहीं की गईं। प्रोफेसर इन्दिरा हीरावे के अनुसार, 'ग्राम पचायतों केवल एक ही वर्ग के हितों का प्रतिनिधित्व करती हैं और वह है ग्रामीण समृद्ध वर्ग। अन्य सदस्य इस वर्ग द्वारा नामजद किए जाते हैं और इनका जनता से चुनाव नहीं होता। विकास प्रशासन भी स्थानीय राजनीतिक नेताओं की सीढ़ी पर ही चलता है और इस प्रकार ग्राम समाज का बाँचा ग्रामीण निर्धनों के लिए निर्धनता विरोधी एवं भूति रोजगार (Wage employment) प्रोग्रामों के बल को बहुत हद तक कमजोर कर देता है। राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम के बारे में किए गए कई अध्ययनों में भ्रष्टाचार के संकेत मिले हैं जिनमें सामग्री का दुरुपयोग घटिया सामान का प्रयोग, झूठे हाजिरी के रजिस्टर तैयार करना और निर्धारित मजदूरी से कम भुगतान करना, शामिल हैं।

अतः सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रश्न यह है कि समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम और राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम में गरीबों की भागिता को उन्नत करने के लिए क्या किया जाना चाहिए ताकि इन प्रोग्रामों के पारिचयन प्रभाव (Percolation effects) अधिक महत्वपूर्ण बन जाए।

श्री डी आर मेहता, उप गवर्नर, भारतीय रिजर्व बैंक की अध्यक्षता में सितम्बर, 1993 में स्थापित की गयी विशेषज्ञ समिति ने इस प्रोग्राम को उन्नत करने के लिए निम्नलिखित सुझाव दिए—

1 साम प्राप्तकर्ताओं की पहचान—गरीब वर्ग के जिन सदस्यों के पास उधार पर आधारित परिस्थितियों का प्रयोग करने के लिए उचित कौशल और अनुभव नहीं है उन्हें एक पुनर् वर्ग में रखकर केन्द्र एवं राज्य सरकारों की विभिन्न योजनाओं के आधीन आर्थिक अवस्था में भूति रोजगार (Wage employment) उपलब्ध कराया जाना चाहिए। जिन

परिवारों के पास उचित कौशल और अनुभव है उन्हें समन्वित ग्राम विकास प्रोग्राम से सीधी सहायता देनी चाहिए।

2 आधार संरचना पर व्यय की सीमा—आधार संरचना (Infrastructure) विकास पर कुल व्यय का 4 प्रतिशत खर्च किया जाता है समिति ने सिफारिश की है कि इस सीमा को बढ़ाकर बजट आबंटन के 20 प्रतिशत तक कर देना चाहिए।

3 ५0000 रुपये के उधार तक बन्धक सुरक्षा (Collateral Security) की आवश्यकता पर बल नहीं देना चाहिए। सम्पत्ति को गिरवी न प्राप्त करने की सीमा 25000 रुपये निश्चित की जानी चाहिए।

4 जो परिवार आर्थिक सहायता से गरीबी रेखा पर नहीं कर पाए, उन्हें और पूरक सहायता (Supplementary assistance) दी जानी चाहिए। प्रति परिवार सहायता का स्तर अधिक उधार और अर्ध सहाय्य (Subsidy) की अधिक मात्रा उपलब्ध करा करके बढ़ाना चाहिए।

5 गैर फार्म पिछे लघु उद्यमों एवं सेवाओं को और अधिक प्रोत्साहित करना चाहिए।

6 इस कार्यक्रम के लोकतांत्रिक स्वरूप को पुनः बहाल करना चाहिए और पचायतों एवं ग्राम जनसंख्या को शामिल करके इसे मजबूत बनाना चाहिए।

बुनियादी प्रश्न यह है कि जब तक प्रोग्राम के कार्यान्वयन को उन्नत नहीं किया जाता, इस प्रोग्राम के रिसाव प्रभाव (Percolation effects) निर्धनों को गरीबी रेखा पर करने में महत्वपूर्ण परिणाम नहीं दिखा सकते।

## 12 जवाहर रोजगार योजना

प्रधानमंत्री श्री राजीव गांधी ने 28 अप्रैल 1989 को जवाहर रोजगार योजना चालू करने की घोषणा की। उस समय चल रही सभी भूति रोजगार योजनाओं (Wage employment schemes) का विलयन जवाहर रोजगार योजना में कर दिया गया है। इसका अर्थ यह है कि राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम और ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारंटी कार्यक्रम को मिलाकर एक बड़े छत्र के आधीन कर दिया गया है जिसे जवाहर रोजगार योजना का नाम दिया गया है।

### योजना के मुख्य लक्ष्य

(1) राष्ट्रीय ग्राम रोजगार कार्यक्रम और ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारंटी कार्यक्रम के आठ वर्षों (1980-81 से 1988-89) तक लगातार चलाए जाने के कारण ग्राम रोजगार प्रोग्राम देश भर में ५५ प्रतिशत पचायतों तक ही पहुंच पाए। जवाहर रोजगार योजना का लक्ष्य प्रत्येक पचायत तक पहुंचना था।

(2) इस योजना का प्रशासन ग्राम पचायतों के अधीन

होगा और इस प्रकार भारत में रहने वाले 440 लाख परिवार जो निर्धनता रेखा से नीचे हैं ग्राम रोजगार कार्यक्रम से लाभ उठा सकेंगे।

(iii) जबकि पहले चल रहे ग्राम रोजगार कार्यक्रमों में केन्द्र एवं राज्यीय सरकारों द्वारा दी गई सहायता का आधार 50 50 था वहा जवाहर रोजगार योजना में यह तय किया गया कि केन्द्रीय सहायता द्वारा 80 प्रतिशत वित्त जुटाया जाएगा और राज्यीय सरकारों का भाग केवल 20 प्रतिशत होगा।

### जवाहर रोजगार योजना के लक्ष्य

**प्राथमिक लक्ष्य**—ग्राम क्षेत्रों में रहने वाले बेरोजगार और अल्परोजगार पुरुषों एवं स्त्रियों के लिए लाभकारी रोजगार कायम करना।

**द्वितीयक लक्ष्य**—इस योजना के कई द्वितीयक लक्ष्य हैं

(i) ग्रामीण अर्थ संरचना (Infrastructure) को मजबूत बनाकर स्थायी रोजगार कायम करना

(ii) सामुदायिक एवं सामाजिक परिसम्पत्तियों (Assets) का निर्माण

(iii) गरीबों के प्रत्यक्ष एवं निरन्तर लाभ के लिए परिसम्पत्तियों का निर्माण करना

(iv) मजदूरी स्तर पर सकारात्मक प्रभाव डालना और

(v) ग्राम क्षेत्रों में जीवन की गुणवत्ता (Quality of life) में समग्र रूप में सुधार करना।

### लक्षित समूह एवं विशेष सुरक्षा उपाय (Target groups and special safeguards)

जवाहर रोजगार योजना का लक्ष्य विशेष रूप में निर्धनता स्तर से नीचे रहने वाली जनसंख्या को सहायता करना है। इसमें अनुसूचित जातियों और जनजातियों और मुक्त कराये गये बंधुआ मजदूरों (Bonded labour) को प्राथमिकता दी जाएगी। इस योजना के आधीन कम से कम 30 प्रतिशत स्त्रियों को सहायता उपलब्ध करायी जाएगी।

### जवाहर रोजगार योजना के अधीन समूह

जवाहर रोजगार योजना के कार्यान्वयन से प्राप्त अनुभव के आधार पर और पिछड़े जिलों में प्रति व्यक्ति 90 से 100 दिन का रोजगार उपलब्ध कराने के उद्देश्य से 1993-94 में इस योजना में यशोधन किया गया और अब इस योजना को तान घाटाओं में कार्यान्वित किया जा रहा है।

**प्रथम धारा**—दो उप योजनाओं अर्थात् इंदिरा आवास योजना और दस लाख कुओं की योजना के दायरे पर।

**द्वितीय धारा**—पहचान किए गए 170 पिछड़े जिलों में अतिरिक्त आवंटन से जवाहर रोजगार योजना को और अधिक

तीव्र बनाना।

**तृतीय धारा**—विशेष और नयी प्रकार के प्रोजेक्ट।

### जवाहर रोजगार योजना की प्रथम धारा

इस धारा के आधीन किसी राज्य को उस राज्य में ग्रामीण निर्धनों के देश भर में कुल ग्रामीण निर्धनों के अनुपात के आधार पर ससम्बन्ध वितरित किए गए हैं। इसके आधीन दो उपयोजनाएँ लागू की जा रही हैं इंदिरा आवास योजना और दस लाख कुओं की योजना। जवाहर रोजगार योजना की 10 प्रतिशत राशि इंदिरा आवास योजना और 30 प्रतिशत दस लाख कुओं की योजना के लिए निश्चित की गयी है। इन योजनाओं का कार्य सचलन जिला ग्राम विकास एजेंसियों/जिला परिषदों द्वारा किया जाएगा।

इन दो योजनाओं के लिए साधन उपलब्ध कराने के पश्चात् शेष राशि का कम से कम 80 प्रतिशत जिलों में विभिन्न ग्राम पंचायतों में बाँटा जाएगा।

जिला ग्राम विकास एजेंसियों/जिला परिषदों को प्राप्त राशि को विभिन्न प्रोग्रामों में इस्तेमाल करने के लिए निम्नलिखित मार्गदर्शी सिद्धान्त तय किए गए हैं—

(क) आर्थिक दृष्टि से उत्पादक परिसम्पत्त	35%
(ख) सामाजिक वाणिजी	25%
(ग) अनुसूचित/जनजातियों के लिए वैयक्तिक लाभकारी योजनाएँ	22.5%
(घ) अन्य निर्माण कार्य जैसे सड़कें और बिल्डिंग	17.5%

इस प्रोग्राम में यह निर्णय किया गया है कि 22.5% साधन जो अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों के लिए आरक्षित किए गए हैं केवल उनके कल्याण के लिए ही खर्च किए जाएंगे। इसमें किसी परिवर्तन को इजाजत नहीं दी गयी किन्तु अन्य क्षेत्रों के लिए आवंटित साधनों में कुछ फेर बदल की इजाजत दी गयी है।

### जवाहर रोजगार योजना की प्रथम धारा के आधीन निर्माण कार्य

1. सरकारी एवं सामुदायिक भूमियों पर जो पंचायतों आदि की मलकियत हैं सामाजिक वाणिजी (Social forestry) सड़कों के किनारों पर बुझ रोपण, नहरों के किनारों पर वृक्ष रोपण या बजर भूमियों या रेसवे लाइनों आदि के दोनों ओर पेड़ लगाना।

2. भूमि तथा जल संरक्षण कार्य

3. छोटी सिंचाई योजनाएँ जैसे सामुदायिक सिंचाई के कुएँ, नालियाँ और खेतों की पानी देने की कुल्याएँ (field channels)

4 सिचाई एवं पीने का पानी उपलब्ध कराने के लिए ग्रामों के तालाबों का निर्माण या मरम्मत

5 सामुदायिक शौचालयों (Communal latrines) का निर्माण

6 अनुसूचित जातियों/जनजातियों और मुक्त कराए गए बंधुआ मजदूरों के लिए मकान बनाना

7 ग्रामीण सड़कों का निर्माण

8 व्यर्थ भूमियों का उद्धारण एवं भूमि विकास

9 सामुदायिक भवनो पंचायत घरों महिला मण्डलों मण्डियों, औषधालयों आगनवाडियों बालवाडियों आदि का निर्माण।

10 स्कूलों की इमारतों आदि का निर्माण।

### जवाहर रोजगार योजना के आधीन मजदूरी

न्यूनतम मजदूरी कानून के आधीन निश्चित की गयी मजदूरी जवाहर रोजगार योजना के आधीन दी जाती है। यह आंशिक रूप में खाद्यान्नों और आंशिक रूप में नकदों के रूप में भी दी जा सकती है। खाद्यान्नों के वितरण की दर 2 किलोग्राम प्रति श्रमिक दिन निश्चित की गयी। किन्तु सितम्बर 1993 से खाद्यान्नों के रूप में मजदूरी का भुगतान वैकल्पिक बना दिया गया।

### दस लाख कुओं की योजना (Million Wells Scheme)

दस लाख कुओं की योजना को जो 1988-89 से राष्ट्रीय ग्राम रोजगार योजना के आधीन कार्य कर रही थी के आधीन खुले सिचाई के कुछ गरीब छोटे तथा सीमान्त किसानों को जो अनुसूचित जातियों/जनजातियों या मुक्त बन्धुआ मजदूरों को बिना किसी लागत के उपलब्ध कराए गये। 1 अप्रैल 1989 से यह योजना जवाहर रोजगार योजना के आधीन हो गयी और इसके लिए कुल राशि बा 30 प्रतिशत निश्चित किया गया। 1993-94 से यह योजना गैर-अनुसूचित जनजातियों के गरीब छोटे एवं सीमान्त किसानों (Marginal farmers) को भी उपलब्ध करायी गई।

1988-89 में प्रोग्राम के आरंभ होने से मार्च 1997 तक कुल 11.0 लाख कुएं तैयार किए गए थे और जिन पर 4.021 करोड़ रुपये खर्च किए गए।

### इंदिरा आवास योजना (Indira Awas Yojana)

इंदिरा आवास योजना का उद्देश्य अनुसूचित/जनजातियों के सदस्यों और मुक्त कराए गए बंधुआ मजदूरों को बिना लागत के मकान उपलब्ध कराना है। यह योजना 1985-86 से ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारंटी योजना (Rural Land less Employment Guarantee Scheme) के आधीन कार्यान्वित की गयी। 1989-90 से यह जवाहर रोजगार

योजना के आधीन चलायी जा रही है। 1993-94 से यह योजना अन्य गरीब वर्गों को भी उपलब्ध करायी गयी है। इस योजना के आधीन प्रत्येक मकान पर अनुज्ञेय व्यय (Permissible expenditure) इस प्रकार है

मकान का निर्माण ₹ 9000

बिना धुएँ का चूल्हा ₹ 1500

अथ सरचना एवं सामान्य

सुविधाओं की लागत ₹ 3500

कुल 14000

मकान बनाने की जिम्मेदारी लाभप्राप्तकर्ता पर है और मकान के निर्माण एवं डिजाइन के बारे में पूर्ण स्वतंत्रता है।

1985-86 से 1989-89 के दौरान जब यह योजना ग्राम भूमिहीन रोजगार गारंटी प्रोग्राम के आधीन चलायी जा रही थी कुल 5.2 लाख मकान बनाए गए जिन पर 592 करोड़ रुपये खर्च हुए। मकान बनाने की औसत लागत 11388 रुपये थी।

जवाहर रोजगार योजना के आधीन 1989-90 से मार्च 1997 तक 37.2 लाख मकान 5039 करोड़ रुपये की लागत से तैयार किए गए। एक मकान बनाने की औसत लागत 13543 रुपये थी। चूंकि मकान बनाने के सामान की कीमतें कहीं अधिक तेजी से बढ़ती रही हैं इसके नतीजे के तौर पर मकानों की गुणवत्ता पर बुरा प्रभाव पड़ा है। अतः अब यह जरूरी हो गया है कि मकान बनाने के लिए जवाहर रोजगार योजना के आधीन सहायता के मानदण्डों पर पुनर्विचार किया जाए।

### तीसरी धारा नवक्रिया और विशेष रोजगार योजना

जवाहर रोजगार योजना की तीसरी धारा के आधीन विशेष एवं नयी प्रकार के प्रोग्राम चलाये जायेंगे जिनका उद्देश्य स्थायी रोजगार कायम करना है। इनमें उल्लेखनीय है श्रम के प्रवासन को रोकना स्त्रियों के रोजगार को बढ़ावा देना स्वयं सेवी संस्थाओं द्वारा सृष्टे के प्रबन्ध एवं जलविभाजन का विकास करना बजर भूमि विकास को प्रोत्साहित करना। इसके अतिरिक्त ऑपरेशन ब्लैक बोर्ड (Operation Black Board) द्वारा कक्षाओं के लिए कमरे और स्कूलों की इमारतों के बनाने के लिए सहायता दी गयी। 1989-90 से 1993-94 के 5 वर्षों के दौरान 431.2 करोड़ मानव दिन रोजगार के लक्ष्य के विरुद्ध 429.1 करोड़ मानव दिन रोजगार कायम किया गया अर्थात् लक्ष्य का लगभग 97 प्रतिशत। 428.3 करोड़ मानव दिन के रोजगार जनन में अनुसूचित जातियों का भाग 160.5 करोड़ मानव दिन (कुल का 37.5%) और जनजातियों का भाग 77.6 करोड़ मानव दिन (कुल का 19.7 प्रतिशत) था। यदि इन दोनों को जोड़ ले तो अनुसूचित

एव जनजातियों का कुल रोजगार में भाग 55.6 प्रतिशत था यह एक स्वस्थ प्रवृत्ति है। जवाहर रोजगार योजना का एक और महत्वपूर्ण पहलू स्त्रियों के लिए 103.6 करोड़ मानव दिन का रोजगार कायम करना था जो कि कुल रोजगार जनन का 24.2 प्रतिशत है।

### रोजगार आश्वासन योजना (Employment Assurance Scheme)

महाराष्ट्र की रोजगार गारंटी योजना को यादत के अनुसार सरकार द्वारा 2 अक्टूबर, 1993 को 261 जिलों के 1778 ब्लॉकों में ग्राम क्षेत्रों में रोजगार आश्वासन योजना चालू की गयी। इस योजना का उद्देश्य ऐसे ग्रामीण निर्धनों को जो रोजगार की तलाश में हैं 100 दिन का अकुशल शारीरिक कार्य उपलब्ध कराना है। 100 दिन के रोजगार का आश्वासन 18 से 60 वर्ष तक के सभी पुरुषों एवं स्त्रियों को दिया गया। इस योजना के अधीन एक परिवार के अधिक से अधिक दो बालियों को रोजगार उपलब्ध कराया जाएगा।

रोजगार आश्वासन योजना 1993 में चालू की गयी। चार वर्षों (1993-94 से 1996-97) के दौरान 106.86 करोड़ मानव दिन रोजगार कायम किया गया जिस पर 5.778 करोड़ रुपये खर्च हुए और 259 लाख व्यक्तियों को राहत प्राप्त हुई। एक वर्ष के दौरान प्रति व्यक्ति 41.2 दिन का रोजगार उपलब्ध कराया गया जबकि 100 दिन के रोजगार का लक्ष्य रखा गया था। इस योजना को और अधिक प्रसारित करने के लिए यह जरूरी है कि एक वर्ष में 100 दिन का रोजगार मुहैया कराने का लक्ष्य प्राप्त किया जाए ताकि अधिक मात्रा में लाभ प्राप्तकर्ता गरीबी रेखा को पार कर सकें।

### जवाहर रोजगार योजना के व्यय का ढांचा

1989-90 से 1993-94 को पांच वर्षों की अवधि के दौरान जवाहर रोजगार योजना के विभिन्न मंशों पर व्यय के वितरण से पता चलता है कि 11072 करोड़ रुपये के कुल व्यय में से 2.478 करोड़ रुपये ग्रामीण सड़कों पर (22.4%) छोटी सिंचाई जिसमें बाढ़ नियंत्रण कुओं से सिंचाई शामिल है 7786 करोड़ रुपये (75.2%) मकानों पर 1.660 करोड़ रुपये (15%) स्कूल और सामुदायिक भवनों पर 868 करोड़ रुपये (7.8%) सामाजिक बाणिकी पर 480 करोड़ रुपये (4.3%) और अन्य मंशों पर जैसे भूमि संरक्षण, भूमि विकास कार्यक्रम पीने के पानी के कुएं, तालाब आदि पर 2.800 करोड़ रुपये (25.2%) खर्च किए गए। इसके परिणामस्वरूप दस लाख कुओं की योजना के अधीन 4.47 लाख कुएं और इंदिरा आवास योजना के अधीन 1.48 लाख मकान बनवाए गए। इसके अतिरिक्त 1.68.993 स्कूल भवनों

में अतिरिक्त कमरे बनाए गए या उनकी मरम्मत करवायी गयी। ग्रामों में 6.74 लाख किलोमीटर लम्बी सड़कें बनवायी गयी और 4.9 लाख पीने के पानी के कुएं तैयार करवाए गए। इसके अलावा 3.3 लाख ग्राम तालाब बनवाए गए और 6.55 लाख हेक्टेयर भूमि को सामाजिक बाणिकी के अधीन लाया गया।

### जवाहर रोजगार योजना का मूल्यांकन

पिछले कुछ वर्षों में जवाहर रोजगार योजना के बारे में कई अध्ययन किए गए हैं।

1991-92 में जवाहर रोजगार योजना का राष्ट्रीय अध्ययन—योजना आयोग की प्रोग्राम मूल्यांकन सत्या द्वारा 1991-97 में जवाहर रोजगार योजना का मूल्यांकन 10 राज्यों में किया गया। इस अध्ययन से निम्नलिखित निष्कर्ष प्राप्त हुए—

1. जबकि अनुसूचित जातियों/जनजातियों का रोजगार में भाग 50 प्रतिशत से अधिक था स्त्रियों का रोजगार जनन में जिला स्तर पर भाग केवल 22.35 प्रतिशत था और ग्राम पंचायत स्तर पर 15 से 18 प्रतिशत।

2. जवाहर रोजगार योजना प्रत्याशित सीमा तक रोजगार उपलब्ध न करा सकी क्योंकि 1989-90 के दौरान प्रति व्यक्ति औसत रोजगार 11.44 दिन था, 1990-91 में यह 15.68 दिन और 1991-92 में केवल 12.81 दिन था।

3. चुने हुए लाभप्राप्तकर्ताओं (Beneficiaries) में 89 प्रतिशत ने कथन को गयी परिसम्पत्त को उपयोगी बताया।

4. कुछ परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए ग्राम पंचायतों ने ठेकेदारों का प्रयोग किया।

5. परिणामों के रख रखाव (Maintenance) की ओर पर्याप्त ध्यान नहीं दिया गया।

### इंदिरा आवास योजना का राष्ट्रीय अध्ययन

प्रोग्राम मूल्यांकन सत्या ने 14 राज्यों में इंदिरा आवास योजना का राष्ट्रीय अध्ययन (Qu.ck study) किया। इस अध्ययन के मुख्य निष्कर्ष इस प्रकार हैं—

1. मकान बनाने की औसत लागत 9000 रुपये थी।

2. निर्धनता स्तर के नाचे रहने वाले अनुसूचित जाति/जनजातियों के सदस्यों में मकानों की बांट के लिए परिवारों को चुनने के लिए सभी चुने हुए ग्रामों में कसौटियों का पालन किया गया।

3. गुणवत्ता के आधार पर 50 प्रतिशत मकानों को अच्छा समझा गया।

4. लगभग 84 प्रतिशत परिवारों ने उनको दिए गए

मकानों के बारे में पूर्ण/आंशिक रूप में अपना सतोष व्यक्त किया।

5 कुछ ग्रामों में इस कार्य के लिए ठेकेदारों के इस्तेमाल की भी सूचना प्राप्त हुई।

6 स्वयंसेवी सस्थाओं का मकानों के निर्माण में कोई सम्बन्ध नहीं था विशेषकर साफ सुथरे शौचालय या बिना धुए के चूल्हे बनाने में।

### जवाहर रोजगार योजना का समकालीन मूल्यांकन (Concurrent Evaluation)

1992 में भारत सरकार ने जवाहर रोजगार योजना का प्रसिद्ध अनुसन्धान सस्थानों द्वारा देश के सभी जिलों में समकालीन मूल्यांकन करवाया। इस जांच के मुख्य परिणाम निम्नलिखित हैं—

1 ग्राम पंचायतों द्वारा उपलब्ध राशियों के लगभग 73 प्रतिशत का प्रयोग किया गया।

2 सभी राज्यों में अकुशल श्रमिकों को दी गयी प्रतिदिन मजदूरी न्यूनतम मजदूरी कानून के आधान निश्चित न्यूनतम मजदूरी के लगभग बराबर थी।

3 जवाहर रोजगार योजना के विभिन्न कार्यों में जो ग्राम पंचायतों द्वारा किए गए, व्यय में मजदूरी और गैर मजदूरी भुगतान (Wage and non wage payment) का भाग 53 47 था।

4 लगभग 84 प्रतिशत कार्यों में उपस्थिति नामावली (Muster rolls) रखी गयी।

5 निर्मित परिसम्पत्तों में लगभग 74 प्रतिशत अच्छे सतोषजनक 8 प्रतिशत घटिया और शेष 18 प्रतिशत या तो अपूर्ण थे या निर्धारित मानदण्डों के अनुरूप नहीं थे।

6 अखिल भारतीय स्तर पर सर्वेक्षण के अन्तिम 30 दिनों के दौरान जवाहर रोजगार योजना में एक श्रमिक को 4 दिन का रोजगार और उसके परिवार के अन्य सदस्यों को एक दिन का रोजगार प्राप्त हुआ।

7 175 प्रतिशत परिस्थितियों में निर्मित परिसम्पत्त रख रखाव किसी भी एजेंसी द्वारा न किया गया।

रिपोर्ट द्वारा चिन्ता के क्षेत्र निम्नलिखित बताए गए—

1 अधिकतर पंचायतों के अध्यक्षों को जवाहर रोजगार योजना के कार्यों को करने का प्रशिक्षण नहीं दिया गया।

2 कुछ राज्यों में वार्षिक कार्य योजनाओं की ग्राम सभा की सभाओं में चर्चा नहीं की गयी।

3 कुछ राज्यों अर्थात् आंध्र प्रदेश केरल महाराष्ट्र तमिलनाडु और पाण्डिचेरी में पुरुष एवं स्त्री अकुशल श्रमिकों को दी गयी प्रतिदिन मजदूरी में अन्तर विद्यमान था।

4 ऐसे श्रमिक जो इस प्रोग्राम के लिए हकदार नहीं थे

उन्होंने भी इस प्रोग्राम का लाभ उठाया।

निष्कर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि जवाहर रोजगार योजना का परिकल्पन बड़े उत्तम उद्देश्यों को दृष्टि में रख कर किया गया। इसका केन्द्र अनुसूचित जातियों/जनजातियों मुक्त कराए गए बन्धुआ मजदूरों और अन्य ऐसे व्यक्तियों पर था जो निर्धनता रेखा के नीचे जीवन व्यतीत करते थे। इससे साफ जाहिर है कि योजना का लक्ष्य समाज के कमजोर वर्गों की सहायता करना था। चाहे रोजगार उपलब्ध कराने में थोड़ी प्रगति हुई है परन्तु प्रत्येक पंजीकृत व्यक्ति के लिए 90 100 दिन का रोजगार उपलब्ध कराने का लक्ष्य अभी एक दूरस्थ स्वप्न ही प्रतीत होता है यदि इस योजना द्वारा प्राप्त अभी तक की उपलब्धिया दृष्टि में रखी जाए। अतः जवाहर रोजगार योजना के लिए अधिक वित्तीय साधनों की जरूरत है और इसके कार्यान्वयन में और तेजी लानी आवश्यक है। स्वीच्छिक सस्थाओं की इसके कार्यान्वयन में पूर्ण अनुपस्थिति जवाहर रोजगार योजना की एक गंभीर कमजोरी है। मकानों के निर्माण की गुणवत्ता को उन्नत करने के लिए प्रति मकान और अधिक उदार राशि की व्यवस्था करनी होगी जिसके अभाव के कारण मकानों की घटिया गुणवत्ता होने के परिणामस्वरूप कुछ ही वर्षों में भारी मरम्मत की जरूरत पड़ेगी। मकानों के लिए धन राशि और बढ़ानी चाहिए। इसके अतिरिक्त, जहां परिसम्पत्तों का निर्माण महत्वपूर्ण है वहां इनके रख रखाव की ओर भी पर्याप्त ध्यान देना चाहिए।

रोजगार जनन की दृष्टि से जवाहर रोजगार योजना का समग्र प्रभाव लक्ष्य से बहुत कम ही रहा है। जवाहर रोजगार द्वारा कमजोर वर्गों के सदस्य मकान प्राप्त कर पाए हैं या उन्हें पीने का पानी उपलब्ध हो गया है उनके इलाके की सफाई उन्नत तो हुई है परन्तु अभी बहुत कुछ करना बाकी है ताकि गरीब जनता के जीवन की गुणवत्ता में महत्वपूर्ण सुधार लाया जा सके। जाहिर है कि इसके लिए अधिक ससाधन चाहिए—वित्तीय एवं मानवीय दोनों ही।

### 13 नीवी योजना में रोजगार-नीति

नीवी पंचवर्षीय योजना के दिशा निर्देश पत्र (Approach Paper) में जो राष्ट्रीय विकास परिषद के सामने रखा गया रोजगार परिदृश्य को इस प्रकार पेश किया है “1987 88 और 1993 94 के बीच रोजगार एवं बेरोजगारी की सरचना में हुए कुछ परिवर्तनों की ओर ध्यान देना आवश्यक है। तालिका 13 से पता चलता है कि स्त्री रोजगार की बढ़ि दर में गिरावट आयी और यह गिरावट विशेष रूप से ग्रामीण क्षेत्रों में प्रखर थी। इसके अतिरिक्त, ग्रामीण क्षेत्रों में स्त्री एवं पुरुष दोनों के सम्बन्ध में रोजगार की बढ़ि दर नगरीय क्षेत्रों की तुलना में महत्वपूर्ण रूप से कम थी।”

## तालिका 13 रोजगार परिदृश्य

	1987 88			1993 94		
	पुरुष	स्त्री	कुल	पुरुष	स्त्री	कुल
1. रोजगार की वार्षिक वृद्धि दर						
ग्रामीण	1.43	1.52	1.46	2.25	0.87	1.84
शहरीय	2.97	2.95	2.97	3.57	3.64	3.59
कुल	1.80	1.71	1.77	2.59	1.27	2.23
2. बेरोजगारी दर						
सम्बन्ध प्रदान स्थिति	3.60	4.19	3.77	2.60	2.44	2.56
वर्तमान दैनिक स्थिति	5.54	7.61	6.09	5.91	6.33	6.03

स्रोत: Planning Commission Approach Paper to the Ninth Five Year Plan (1997-2002)

राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण (National Sample Survey) के 50वें रैंड के अनुसार 1993-94 में खुली बेरोजगारी (Open employment) की दर 1987-88 की तुलना में 3.77 प्रतिशत से घटकर 2.56 प्रतिशत हो गयी परन्तु अल्प रोजगार (Under employment) की दर लगभग 6 प्रतिशत पर स्थिर रही।

अनियमित मजदूरी रोजगार (Casual wage employment) को 1987-88 में 31.2 प्रतिशत था बढ़कर 1993-94 में 33.5 प्रतिशत हो गया जबकि स्व रोजगार (Self employment) 53.6 प्रतिशत से घटकर 51.9 प्रतिशत हो गया। अनियमित वचनिक रोजगार में 15.2 प्रतिशत से 14.7 प्रतिशत तक हो जाने की मामूला गिरावट आयी।

नौवीं योजना 'रोजगार' को अपने केन्द्रीय लक्ष्य के रूप में कल्पित नहीं करती बल्कि इसे एक उप परिणाम (Collary) मानती है। इस कारण योजना में उल्लेख किया गया "कृषि तथा ग्राम विकास को प्राथमिकता देना ताकि उत्पादक रोजगार कायम किया जा सके और गरीबी को समाप्त किया जा सके।"

नौवीं योजना के दिशा निर्देश मंत्र में रोजगार के सम्बन्ध में निम्नलिखित नीति प्रतिपादित की गयी 'नौवीं योजना का एक प्रमुख उद्देश्य विकास प्रक्रिया में ही अधिक उत्पादक रोजगार (Productive employment) उत्पन्न करना है और इसके लिए ऐसे क्षेत्रों उपक्षेत्रों और तकनीकालाओं पर बल देना होगा जो श्रम प्रधान हो और इसका प्रयोग ऐसे क्षेत्रों में करना होगा जिसमें बेरोजगारी एवं अल्परोजगार की उच्च दरें विद्यमान हैं।

रोजगार की गुणवत्ता (Quality) में उन्नति प्राप्त करने के लिए ऐसी परिस्थिति कायम करनी होगी जिसमें उत्पादित मात्र रूप से बढ ताकि श्रम न्यायोचित रूप में इसमें भाग प्राप्त करने का दावा कर सके। इस उद्देश्य की दृष्टि में ऐसे रोजगार के लिए शिक्षा और कोशल का विकास अनिवार्य अंग हैं।

बच्चों की निःशुल्क और अनिवार्य शिक्षा जिसके साथ स्कूलों में दोपहर का भोजन भी उपलब्ध हो, इस दिशा में पहला कदम है।

अल्परोजगार की व्यापक अभिव्यक्ति और श्रम के अनियमितोत्करण (Casualisation of labour) को स्वीकार करते हुए गरीबों के लिए रोजगार के अवसर बढ़ाने की जरूरत है। इस संदर्भ में नौवीं योजना एक राष्ट्रीय रोजगार आश्वासन योजना (Employment Assurance Scheme) को कार्यान्वित करेगी।

## रोजगार और बेरोजगारी का परिदृश्य

श्रमशक्ति की वृद्धि, जनसंख्या की वृद्धि दर आयु ढांचे में परिवर्तन और श्रमशक्ति की भागिता दर (Labour force participation rate) पर निर्भर करती है। श्रमशक्ति की वृद्धि, रोजगार और बेरोजगारी का अन्दाजा तालिका 14 में दिए गए आंकड़ों में लगाया जा सकता है—

## तालिका 14 जनसंख्या, श्रमशक्ति और रोजगार

लाखों में

	1978	1983	1994	1997	2002
जनसंख्या	6,376	7,258	8,937	9,499	10,276
	(2.92)	(2.00)	(1.89)	(1.59)	
श्रमशक्ति	2,626	2,891	3,674	3,992	4,502
	(2.16)	(2.31)	(2.43)	(2.54)	
रोजगार	2,555	2,832	3,600	3,897	4,436
	(2.32)	(2.31)	(2.47)	(2.62)	
बेरोजगारी	71	59	74	75	66
	(2.7)*	(3.0)*	(2.0)*	(1.9)*	(1.5)*

नोट 1. श्रमशक्ति और रोजगार के अनुमान सामान्य स्थिति अवधारणा (Usual status concept) पर आधारित हैं और ये 15 वर्ष और उससे ऊपर की आयु के लिए हैं।

2. श्रैष्ठ्य के लिए गए आंकड़ों पिछले काल में वृद्धिवृद्धि दर के रूप में हैं।

\* वृद्धि के लिए गए आंकड़े खुली बेरोजगारी के प्रतिशत के रूप में हैं और इनका परिकलन बेरोजगार व्यक्तियों का कुल श्रमशक्ति के प्रतिशत रूप में किया गया है।

स्रोत: योजना आयोग, नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002) के लिए संकलित एवं परिकलित।

तालिका 14 में सामान्य स्थिति बेरोजगारी (खुली बेरोजगारी) सम्बन्धी आंकड़े 1978 से 1997 तक दिए गए हैं। इन आंकड़ों से पता चलता है कि 1978 में खुली बेरोजगारी 2.7 प्रतिशत थी यह 1983 में गिरकर 2 प्रतिशत हो गयी और 1997 में थोड़ी और कम होकर 1.9 प्रतिशत हो गयी। इसका मुख्य कारण यह था कि रोजगार की वृद्धि दर श्रम शक्ति की वृद्धि दर से थोड़ा अधिक थी। यह बात बड़ी उत्साहवर्धक है कि रोजगार की वृद्धि दर 1994-97

के दौरान बढ़कर 2.47 प्रतिशत तक पहुँच गयी। आशा है कि 2002 में खुली बेरोजगारी 1.5 प्रतिशत होगी।

### बेरोजगारी और अल्परोजगार का संयुक्त आपात

भारतीय अर्थव्यवस्था की मूल समस्या खुली बेरोजगारी नहीं बल्कि अल्परोजगार (Under employment) है जो दृश्य भी हो सकती है और अदृश्य भी। दृश्य अल्परोजगार (Visible under employment) तब पाया जाता है जब किसी भी व्यक्ति के लिए चाहे वह रोजगार प्राप्त या बेरोजगार वर्गीकृत किया जाए छोटी छोटी कुछ बेरोजगारी की अवधियाँ भी विद्यमान होती हैं। इसका अर्थ यह है कि जो रोजगार व्यक्ति को उपलब्ध था वह उसके श्रम समय (Labour time) के पूर्ण उपयोग के लिए नाकाफी था। इसके विरुद्ध, ऐसा भी प्रतीत होता है कि कुछ बेरोजगार व्यक्ति विशेषकर स्वरोजगार प्राप्त व्यक्ति सारा वर्ष काम में लगे रहते हैं परन्तु उत्पादित या आय के रूप में जो कार्य वे कर रहे हैं उससे उन्हें पयाप्त आय प्राप्त नहीं होती। अतः वे अपनी आय को बढ़ाने के कुछ अतिरिक्त कार्य और या विकल्प रोजगार चाहते हैं। ऐसे अल्परोजगार को अदृश्य अल्परोजगार (Invisible under employment) कहा जाता है और इस कारण इसे मापा नहीं जा सकता। इसे गुप्त बेरोजगारी (Disguised unemployment) भी कहते हैं।

नौवीं पंचवर्षीय योजना ने बेरोजगारी और अल्परोजगार के संयुक्त आपात (Combined incidence) का अनुमान लगाया है। (देखिए तालिका 15) चाहे 1993-94 में खुली बेरोजगारी केवल 2 प्रतिशत थी किन्तु अल्परोजगार की मात्रा 8.43 प्रतिशत थी। इस प्रकार बेरोजगारी और अल्परोजगार का संयुक्त आपात (incidence) 10.45 प्रतिशत था।

### तालिका 15 बेरोजगारी और अल्परोजगार का संयुक्त आपात (1993-94)

	श्रमशक्ति का अनुपात
1. श्रमशक्ति	100.00
2. रोजगार प्राप्त	89.55
3. बेरोजगार	2.02
4. अल्परोजगार प्राप्त	8.43
5. बेरोजगार और अल्परोजगार	10.45
(3 + 4)	

स्रोत: योजना आयोग, त्रैव

### नौवीं योजना के रोजगार प्रक्षेपण (Employment projections)

1997 में अवशिष्ट बेरोजगार व्यक्ति की संख्या सामान्य स्थिति अवधारणा के आधार पर 75 लाख आकी गयी। इसमें

नौवा योजना के दौरान 530 लाख की अतिरिक्त वृद्धि होगी। अतः नौवीं योजना को कुल 605 लाख रोजगार अवसर उपलब्ध कराने पड़ेंगे। विभिन्न क्षेत्रों की रोजगार-लोच (Em ployment elasticities) और प्रत्याशित वृद्धि-दर के आधार पर 7 प्रतिशत औसत समग्र वृद्धि द्वारा 539 लाख अतिरिक्त रोजगार अवसर कायम किए जाएंगे। नौवीं योजना के अन्त पर सन् 2002 में अवशिष्ट बेरोजगारों (Backlog of unem ployed) के थोड़ा घट होकर 66 लाख हो जाने की प्रत्याशा है। इस प्रकार सामान्य स्थिति बेरोजगारी कम होकर 1.5 प्रतिशत हो जाएगी। यह लगभग पूर्ण रोजगार (Near full employment) का परितुल्य है।

### अतिरिक्त रोजगार अवसरों का परिकलन करने के लिए तालिका 16 रोजगार अवसरों का प्रक्षेपण (1997-2002)

क्षेत्र	रोजगार संरक्षण लोच	देशीय उत्पाद की वार्षिक वृद्धि दर	रोजगार अवसर 1997	रोजगार अवसर 2002	अतिरिक्त रोजगार
			(1)	(2)	(3) = (2) - (1)
कुल	50	4.5	2,175.1	612.4	279.3 (12.8)
उद्यम एवं उद्योग	0.60	7.7	8.2	36.2	7.1 (1.4)
1. विनिर्माण	0.75	9.7	416.0	491.9	55.9 (10.3)
2. विद्युत	0.90	10.0	15.0	19.7	4.5 (0.8)
3. निर्यात	0.60	4.7	141.9	167.8	26.3 (4.9)
4. व्यापार एवं परिवहन	0.55	7.1	468.0	566.8	98.8 (18.1)
5. निर्यात	0.55	10.1	42.5	55.2	12.7 (7.4)
6. सार्वजनिक उपसाधन सेवाएँ और वैयक्तिक सेवाएँ	5.2	3.8	3.8	3.8	0.0 (0.0)
7. सभी क्षेत्रों में रोजगार	1.38	7.0	3827.3	4436.2	518.9 (13.0)
8. प्रत्याशित			1977.2	4573.3	
9. बेरोजगार व्यक्ति (10-9)			74.3	66.1	

नोट: रोजगार लोच और समग्र देशीय उत्पाद की वृद्धि दर नौवीं पंचवर्षीय योजना के लिए 1997-2000 से सम्बन्धित हैं।

स्रोत: योजना आयोग, नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002) खण्ड 1 से सम्बन्धित दो चलो (Variables) का प्रयोग किया गया है—विशेष क्षेत्र में रोजगार लोच और नौवीं योजना के दौरान प्रक्षेपित समग्र देशीय उत्पाद की वृद्धि दर। तालिका 16 से कुछ महत्वपूर्ण तथ्यों का बोध होता है।

1. नौवा योजना के दौरान श्रम शक्ति में 530 लाख की शुद्ध वृद्धि के लिए रोजगार उपलब्ध कराने की प्रत्याशा है।

इसमें लगभग 9 लाख अतिरिक्त रोजगार-अवसर उपलब्ध कराने के परिणामस्वरूप अर्वांशित बेरोजगार व्यवस्थितों की संख्या कम होकर 66 लाख हो जाएगी।

2 कृषि से लगभग 52 प्रतिशत (279.3 लाख) अतिरिक्त रोजगार अवसर प्राप्त होने की आशा है।

3 व्यापार एवं परिवहन से 99 लाख रोजगार अवसरों का योगदान (अर्थात् 18.3 प्रतिशत) प्राप्त होगा।

4 विनिर्माण जिससे 55.5 लाख अतिरिक्त रोजगार प्राप्त होंगे इनमें मुख्य योगदान लघु उद्योगों से प्राप्त होगा। बड़े पैमाने के उद्योगों द्वारा हाई टेक चालू करने के परिणामस्वरूप श्रम विस्थापन (Labour displacement) की प्रक्रिया जारी है और इस कारण इस क्षेत्र में अधिक श्रमिकों को समेकित की प्रत्याशा नहीं।

5 सेवा क्षेत्र रोजगार जनन (Employment generation) का एक और मुख्य क्षेत्र है। इसका एक कारण तो सामाजिक क्षेत्र का विस्तार है या छोटी बस्तियों का बड़ जाना या सूचना क्रान्ति (Information revolution) के लिए सेवा क्षेत्र में रोजगार अवसरों में वृद्धि भी हो सकती है। इस प्रकार सेवा क्षेत्र में 54.5 लाख अतिरिक्त रोजगार अवसर कायम होने की प्रत्याशा है।

निकर्ष रूप में यह कहा जा सकता है कि रोजगार जनन के पारंपरिक क्षेत्र ही अतिरिक्त रोजगार के मुख्य स्रोत हैं न कि वे क्षेत्र जिन पर आर्थिक सुधारों में अधिक बल दिया जा रहा है—निगम क्षेत्र (भारतीय या विदेशी)

नौवीं योजना में बिल्कुल साफ शब्दों में उल्लेख किया गया है कि रोजगार की गुणवत्ता (Quality) को उन्नत करने की समस्या का एकमात्र समाधान कृषि की उत्पादित को बढ़ाना है और इसके साथ श्रमिकों के शिक्षा स्तर और कौशल विकास में सुधार करना होगा। परिस्थिति में सुधार हो रहा है परन्तु इसे व्यापक रूप धारण करने में समय लगेगा और इस उद्देश्य को प्राप्त के लिए मानवीय पूंजी निर्माण में भारी निविद्योग करना होगा।

चूँकि आकस्मिक श्रम (Casual labour) का अनुपात जो 1972-73 में 23 प्रतिशत था बढ़कर 1993-94 में लगभग 32 प्रतिशत हो गया और इसके कारण अर्धव्यवस्था में नियमित रोजगार (Regular employment) में गिरावट आयी है। नौवीं योजना में यह बात स्वीकार की गयी है कि श्रमशक्ति के इस बड़े भाग को देश उचित जीवन स्तर उपलब्ध कराने में विफल रहा है। योजना के अनुसार, "आकस्मिक श्रम की मजदूरी में परिवर्तन की दिशा से रोजगार से प्राप्त लाभ में उन्नति जान पड़ती है परन्तु 1993-94 की कीमतों पर प्रमाण क्षेत्रों में 15 रुपये प्रतिदिन और शहरी क्षेत्रों में 22 रुपये प्रतिदिन की कुल मजदूरी से अच्छा जीवन स्तर उपलब्ध नहीं कराया जा सकता, औसत

श्रमिक की सामाजिक सुरक्षा (Social security) उचित रूप में उपलब्ध करने की बात तो दूर रही।" जाहिर है कि नौवीं योजना में चाहे रोजगार तो उपलब्ध करा दिया जाएगा परन्तु चूँकि अल्परोजगार हमारी मुख्य समस्या बनी हुई है रोजगार की गुणवत्ता के कारण श्रमिकों की गरीबी दूर नहीं की जा सकेगी।

किन्तु यहां इस बात का उल्लेख करना उचित होगा कि नौवीं योजना रोजगार की नीति का केन्द्रीय लक्ष्य स्वीकार नहीं करती चाहे यह इसे विकास प्रक्रिया में कायम करने के रूप में एक उप परिणाम मानती है। योजना के समष्टि-आयाम (Macro dimensions) पारंपरिक प्रतिमान के रूप में बचत विनियोग सकल देशीय उत्पाद की वृद्धि दरों के रूप में अभिव्यक्त किए गए हैं। इस सम्बन्ध में, मानवीय विकास रिपोर्ट (1996) द्वारा दी गयी सलाह की ओर ध्यान देना प्रसंगिक होगा जिसमें यह कहा गया है कि विकास की अनिवार्य शर्त के रूप में पूर्ण रोजगार के रूप में स्पष्ट राजनीतिक प्रतिबद्धता होनी चाहिए। रिपोर्ट में उल्लेख किया गया है 'जहां रोजगार जनन सबसे अधिक सफल हुआ है वह एक सकलित रणनीति का परिणाम रहा है। इसकी बजाए यदि यह कल्पना की जाए कि रोजगार अपने-आप कायम हो जाएगा राजनैतिक नेताओं ने इसकी पहचान एक केन्द्रीय नीति लक्ष्य के रूप में की।" यहां इस पर और बल देते हुए रिपोर्ट उल्लेख करती है 'आर्थिक प्रबन्ध की सर्वोच्च नीति विन्ताओं के रूप में रोजगार को इसका उचित स्थान देना होगा। सरकारों और ब्रैटनवुड संस्थानों (Bretton Woods Institutions) के बीच सहमत प्राप्त समष्टि-आर्थिक ढांचे में रोजगार पर ध्यान आकर्षित करने पर बल दिया गया—न कि स्मृति सकल देशीय उत्पाद की वृद्धि, अल्पकालीन और मध्यमकालीन सुधारों और अल्पकालीन राजकोषीय एवं बजट लक्ष्यों पर। उन्हें निश्चित रोजगार लक्ष्य करने चाहिए जो कि मानवीय विकास और पोषणीय भावी विकास के लिए अनिवार्य है।"

#### 14 रोजगार प्रेरित विकास रणनीति (Employment oriented Development Strategy)

आयोजन के लक्ष्यों में बल दिया गया कि कुल देशीय उत्पाद में 5.6 प्रतिशत की निरन्तर वृद्धि प्राप्त करनी चाहिए, निकट भविष्य में जीवन स्तर में लगातार एवं महत्वपूर्ण उन्नति होनी चाहिए, देश में आय तथा सम्पत्ति का अधिक न्यायपूर्ण वितरण प्राप्त करना चाहिए, क्षेत्रीय विकास का सतुलित ढांचा विकसित करना चाहिए, देश के अन्दर



औद्योगिक आधार कायम करने के उद्देश्य से मूल भारी तथा प्रतिस्थापन उद्योगों का विस्तार करना चाहिए और इनके साथ साथ निर्यात प्रोत्साहन एवं आयात प्रतिस्थापन (Import substitution) को बढ़ावा देकर विदेशी सहायता पर निर्भरता कम करनी चाहिए। इसमें कोई सन्देह नहीं कि विकास की एक न्यायपूर्ण एवं युक्तिसंगत प्रक्रिया में इन उद्देश्यों में संतुलन स्थापित करना आवश्यक है। अधिकाधिक विशेषज्ञों की राय अब इस विचार के इर्दगिर्द केन्द्रित होती जा रही है कि भारत जैसे अल्पविकसित देश के लिए बेरोजगारी एवं अल्प-रोजगार की चुनौती का सामना करने के लिए औद्योगिक विकास की रोजगार प्रेरित रणनीति या निर्माण इसका सर्वोत्तम उत्तर है। ऐसी परिस्थिति में रोजगार प्रेरित रणनीति की रूपरेखा तैयार करना अत्यन्त लाभदायक है।

किन्तु इस तथ्य को स्वीकार करना होगा कि 'सिद्धान्त भारतीय अनुभव में अल्पकाल के दौरान उत्पादन की वृद्धि दर और रोजगार की वृद्धि दर के बीच कोई साधारण या अद्वितीय सम्बन्ध है चाहे हमेशा ही यह मान्यता की गई कि अधिक धनराशि के परिणामस्वरूप उत्पादन में वृद्धि होगी और उसके फलस्वरूप रोजगार में वृद्धि होगी। किन्तु अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संगठन के आरुढ़े दृष्टि हैं कि उत्पादन और रोजगार में वृद्धि के बीच सह सम्बन्ध (Correlation) का अभाव है। जाहिर है कि विनियोग की दर और तकनालाजी का चुनाव रोजगार की वृद्धि दर निर्धारित करते हैं।

ऐसा होने की स्थिति में विनियोग दर और ढाँचे में परिवर्तन के साथ तकनालाजी के चुनाव में परिवर्तन के परिणामस्वरूप रोजगार की वृद्धि दर में भी परिवर्तन होता है।

अतः यह आवश्यक है कि निम्नलिखित दिशाओं में विचार प्रक्रिया को मोड़ा जाए ताकि देश में रोजगार के अवसरों का तेजी से विस्तार हो और सरल देशीय उत्पाद में 7 प्रतिशत की वृद्धि दर के साथ देश रा. 2000 तक पूर्ण रोजगार के स्तर को प्राप्त कर सके। योजना आयोग ने सुझाव दिया है—

(1) आर्थिक संवृद्धि मुख्यतः उन क्षेत्रों में प्राप्त की जानी चाहिए जिनमें अधिक रोजगार क्षमता विद्यमान है और भविष्य में भी अधिक रोजगार क्षमता बनी रहने की सम्भावना है।

(2) समग्र साधरण एवं मध्य के संतुलन (जिसमें निर्यात भी शामिल है) के सीमाबन्धन को ध्यान में रखते हुए प्रत्येक मुख्य क्षेत्र में ऐसी वस्तुओं और उत्पादन प्रणालियों को उच्च प्राथमिकता देनी होगी जिनमें रोजगार तीव्रता (Employment intensity) अधिक है।

(3) विभिन्न उत्पादन प्रणालियों में जहाँ कहीं भी संभव हो ऐसी उत्पादन तकनीकों को प्रोत्साहन देना होगा जिनमें पूँजी की प्रति इकाई के लिए अधिक रोजगार प्राप्त हो और पूँजी गतता में अल्पप्रमाण और प्रायः अकारण वृद्धि को

निरुत्साहित करना होगा।

(4) सार्वजनिक क्षेत्र के विनियोग को रोजगार प्रोत्साहन क्षेत्रों में प्रेरित करने के अतिरिक्त राजकोपीय एवं उधार नीतियों का प्रयोग गैर-सरकारी क्षेत्र के विनियोग को इस प्रकार प्रभावित करने के लिए करना होगा कि इससे ऐसे क्षेत्रों एवं तकनालाजी को बढ़ावा मिले जिससे रोजगार क्षमता तेजी से बढ़े।

इस समग्र ढाँचे के अन्तर्गत विभिन्न क्षेत्रों में रणनीति के मुख्य अंग इस प्रकार होने चाहिए।

### (1) कृषि तथा सम्बन्ध क्षेत्र

विकास की जो रणनीति पिछड़े निर्धन क्षेत्रों की वृद्धि दर को त्वरित करना चाहती है उसी कृषि में श्रम की रूपांतरण में समग्र गिरावट की प्रवृत्ति को पलटना होगा और इसके साथ साथ निम्न क्षेत्रों में ग्रामीण-श्रमिकों के औसत-आय स्तर को उन्नत करना होगा। ये आठ राज्य हैं—आंध्र प्रदेश, बिहार, मध्य प्रदेश, ठाड़ीसा, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और पश्चिमी बंगाल। इन राज्यों में गरीबी रेखा के नीचे 80 प्रतिशत जनसंख्या रहती है और देश के कुल बेरोजगारों का इनमें 70 प्रतिशत है।

यह देखा गया है कि सिंचित क्षेत्र में 1 प्रतिशत की वृद्धि के परिणामस्वरूप रोजगार में 0.38 प्रतिशत की वृद्धि होती है। इसके अतिरिक्त कृषि में किए गए अध्ययनों से पता चलता है कि आंध्र प्रदेश एवं कर्नाटक में बोए गए एक हेक्टेयर सिंचित क्षेत्र द्वारा विस्तीर्णित क्षेत्र (Unirrigated area) की तुलना में 50 से 150 प्रतिशत अतिरिक्त श्रम का प्रयोग होता है। अतः रोजगार के साथ विकास की रणनीति की सफलता के लिए यह आवश्यक है कि देश के मन्द वृद्धि वाले क्षेत्रों में सिंचाई का विस्तार किया जाए, शिरोकर छोटी सिंचाई परियोजनाओं की सहायता द्वारा।

अधिक मूल्य और अधिक श्रम प्रयोग वाली फसलों अर्थात् सब्जियों एवं फलों को प्रोत्साहन देना चाहिए। सब्जियाँ फसलों में सबसे अधिक श्रम प्रधान मानी गई हैं। हिमालय प्रदेश और उत्तर प्रदेश के पहाड़ी इलाकों में किए गए अध्ययनों द्वारा तैयार अनुमानों से ज्ञात हुआ है कि सेबों पर प्रति हेक्टेयर 180 और 170 मानव दिन और आमों पर गुजरात में 335 महाराष्ट्र में 124 उत्तर प्रदेश में 91 और कर्नाटक में 85 मानव-दिन और इसकी समग्र औसत के रूप में 140 मानव दिन का प्रति हेक्टेयर प्रयोग होता है। इन अनुमानों में इन फलों के लिए विपणन एवं विधायन के दौरान जनित रोजगार को शामिल नहीं किया गया।

अब सम्बन्धित कृषि भ्रियार्थ जिनमें अधिक रोजगार—जनन होता है पशुपालन एवं मत्स्य पालन हैं। कृषि पर राष्ट्रीय आयोग द्वारा इस्तेमाल किए गए मानदण्ड ने 31 मर पर चरन्तु विपणन एवं विधायन में रोजगार को न

शामिल करते हुए यह अनुमान लगाया गया है कि पशु पालन एवं मत्स्य क्षेत्रों में 1990-95 की अवधि के दौरान 61.5 लाख व्यक्ति वर्ष रोजगार कायम किया जाएगा।

इस कारण योजना आयोग का कहना है कि "यदि क्षेत्रीय दृष्टि से विस्तृत लगभग 4 प्रतिशत की वृद्धि दर के साथ जम्हाई मूल्य वाली फसलों अर्थात् फलों, सब्जियों एवं अन्य नकद फसलों के पक्ष में खेती को बढ़ावा दिया जाए और इसके अतिरिक्त पशु पालन में 5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर का लक्ष्य रखा जाए, तो कृषि तथा सम्बन्ध क्षेत्रों में रोजगार की 2.5 प्रतिशत की वृद्धि दर प्राप्त की जा सकती है।"

#### (d) ग्रामीण औद्योगीकरण (Rural Industrialisation)

ग्रामीण क्षेत्रों में बेरोजगारी और अल्प रोजगार दूर करने के लिए ग्रामीण औद्योगीकरण का प्रोग्राम चालू करना चाहिए। इस सम्बन्ध में मूल प्रश्न ऐसे उद्योगों को निर्धारित करने का है जो रोजगार की दृष्टि से चालू किए जाने चाहिए, इनका स्थिति निश्चयन क्या हो और उन्हें संगठन की दृष्टि से कैसे अर्थ क्षम (Viable) बनाया जाए आदि। इस उद्देश्य को प्राप्त के लिए ग्रामीण क्षेत्रों के टेक्नोआर्थिक सर्वेक्षण किए जाने चाहिए ताकि विभिन्न क्षेत्रों की आवश्यकताओं एवं क्षमताओं का अनुमान लगाया जा सके। भूतकाल में कृषि द्वारा उत्पन्न वस्तुओं के मुख्य भाग का विधायन नगर-आधारित उद्योगों द्वारा किया जाता रहा है। ग्रामीण औद्योगीकरण के प्रोग्राम में कृषि उत्पाद की उत्पादक केन्द्र को पास विधायन करने का विचार है ताकि इस प्रकार ग्रामीण श्रम को रोजगार मिले। न केवल यह बल्कि अनुसंगिक (Ancillary) और पौषक उद्योग भी ग्राम क्षेत्रों या इनके आस पास ही कायम किए जाने चाहिए। ग्रामीण औद्योगीकरण के ऐसे प्रोग्राम के लिए बहुत से प्रशासनिक तकनीकी वित्तीय एवं संगठनात्मक सहायक उपाय करने जरूरी हैं।

ग्राम औद्योगीकरण के प्रोग्राम को निम्नलिखित प्रकार के उद्योगों की स्थापना करने की व्यावहारिकता पर विचार करना चाहिए—

(1) कृषि उत्पाद का विधायन—बहुत से लोगों को पूर्णकालीन रोजगार दिलाने के लिए बहुत सी औद्योगिक इकाइयाँ कायम की जा सकती हैं। ये किसानों और उनके परिवारों को अनुसंगिक अशकालीन रोजगार भी उपलब्ध करा सकते हैं। इस प्रकार के उद्योगों के कुछ उदाहरण हैं चावल का विधायन ईई से विनोली निकालना, दूध एवं दूध से बनी वस्तुओं को तैयार करना, पेटसन की निर्मित वस्तुएं और चीनी का उत्पादन।

(2) फलों एवं सब्जियों का विधायन—बहुत से व्यक्तियों को फलों एवं सब्जियों के पैकिंग डिब्बाबन्दी एवं सरक्षण, माच्चे अचार एवं अन्य खाद्य पदार्थों के बनाने के लिए

रोजगार दिया जा सकता है।

(3) कृषि उप-उत्पाद के प्रयोग के लिए उद्योग—बहुत से कृषि उप-उत्पादों (Agricultural by products) की विनिर्माण उद्योगों के लिए कच्चे माल के रूप में इस्तेमाल करने की तकनीकी सभावनाओं की खानबीन करने की काफी गुंजाइश है। इस प्रकार के उप-उत्पादों के महत्वपूर्ण उदाहरण हैं—शीप और खोई (Bagasse) से एल्कोहल चावल की भूसी का ईंधन के रूप में प्रयोग, शराब बनाने के लिए चावल का इस्तेमाल और चावल के चोंकर से तेल बनाना, आदि। ऐसे उद्योग ग्राम उद्योगों में रोजगार कायम करने के लिए उपयुक्त हैं और इनके विकास को काफी गुंजाइश है।

(4) ग्रामीण हस्तशिल्पो और कुटीर उद्योगों का विकास—कुटीर तथा ग्रामीण हस्तशिल्पो के विकास के लिए भारी क्षेत्र विद्यमान है। अब भी ग्रामीण हस्तशिल्प से तैयार की गई वस्तुएं विदेशी मुद्रा कमाने लगी हैं इसे और बढ़ावा देना चाहिए। इन ग्रामीण उद्योगों द्वारा केवल वही उपभोक्ता वस्तुएं नहीं बनाई जानी चाहिए जिनकी हमारे किसानों को जरूरत है जैसे हल गैती बेलवा एकपहिया, टेला आदि, इसके अतिरिक्त बचत से अनुपयोगी एवं पोषक उद्योग ऐसी वस्तुओं का निर्माण भी कर सकते हैं जो अन्तर्गतता बड़े पैमाने के क्षेत्र में उत्पन्न की जाती हैं। कृषि मशीनरी के कुछ हिस्से या अन्य साज सामान निश्चित मानदण्ड के अनुसार ग्राम क्षेत्रों में उत्पन्न किए जा सकते हैं।

#### (ii) औद्योगिक क्षेत्र

भारत में औद्योगीकरण की क्रिया दूसरी पचचर्षीय योजना में प्रारंभ की गई और इस योजना द्वारा निर्धारित पथ पर देश लगभग तीन दशक तक चल रहा है। प्रश्न उठता है कि क्या इस प्रक्रिया से उत्पादन की तीव्र वृद्धि के साथ रोजगार की भी उज्ज्वली हो तीव्र वृद्धि हुई है? विनिर्माण उद्योगों के उत्पादन एवं रोजगार की प्रवृत्ति का विश्लेषण करने से निम्नलिखित बातें पता चलती हैं—

पहली विनिर्माण क्षेत्र में उत्पादन, रोजगार की तुलना में तीव्र गति से बढ़ा है। दूसरी हल्के उद्योगों की तुलना में धिनियोग का बढ़ावा भारी उद्योगों के पक्ष में परिवर्तित हुआ है। परिणामतः भारी उद्योग क्षेत्र अर्थात् धातु उत्पाद उद्योगों धातु भिन्न खनिज उत्पाद, मूल धातु उद्योगों रसायन और पैट्रो रसायन उद्योगों की वृद्धि हल्के उद्योगों की तुलना में कहीं तेज गति से हुई है। हल्के उद्योग अर्थात् सूती वस्त्र, जुद्ध उद्योग लकड़ी की वस्तुएं, खाद्य और वन्यजु निर्माण उद्योग अपेक्षाकृत अव्यवस्थित रहे हैं। तीसरी भारी उद्योग जिसमें अतिरिक्त पूंजी वित्तियों का मुख्य भाग लगाया गया, अधिक पूंजी प्रधान होने के कारण, हल्के उद्योगों की तुलना में रोजगार के विस्तार की बहुत कम गुंजाइश रखते हैं।

यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि विनिर्माण क्षेत्र में

कुटीर तथा लघु उद्योगों द्वारा मूल्य वृद्धि (Value added) में योगदान 42 प्रतिशत था किन्तु इनका रोजगार में भाग 80 प्रतिशत था। जाहिर है कि रोजगार प्रेरित रणनीति (Employment oriented strategy) के लिए यह वांछनीय होगा कि 1990-2000 के दशक के दौरान उत्पादन का अधिकतर भाग इस क्षेत्र से प्राप्त किया जाए। इस क्षेत्र की उत्पादितता बढ़ाने के लिए यह अनिवार्य है कि तकनीकीय उन्नति (Technological upgradation) के प्रोग्राम चलाए जाए, भले ही इनके कारण प्रति इकाई उत्पाद के लिए रोजगार में कुछ गिरावट आए।

इससे यह निष्कर्ष निकालना सही नहीं होगा कि सभी लघु स्तर इकाइयाँ श्रम प्रधान होती हैं और सभी बृहद स्तर इकाइयाँ पूँजी प्रधान (Capital intensive) होती हैं। यह मान्यता सत्य प्रमाणित नहीं हुई। पूँजी या श्रम की तीव्रता विनियुक्त पूँजी (Invested capital) के आकार पर निर्भर नहीं करती। इसी प्रकार संगठित क्षेत्र में बहुत से उद्योग समूहों की रोजगार क्षमता काफी अधिक है।

योजना आयोग ने हाल ही में निम्नलिखित उद्योग समूहों की पहचान की है जिनमें रोजगार क्षमता अधिक है किन्तु वर्तमान पूँजी उत्पाद अनुपात (ICOR) कम है। वे हैं—मछली की डिब्बाबन्दी और सरक्षण बेकरी चीनी और खाडसारी का उत्पादन तम्बाकू उत्पादन रुई से बिजौले निकालना छपाई एवं रंगाई खादी हथकरभा सूती वस्त्र पावरलूम ऊन कताई एवं बुनाई कारखानों को छोड़कर अन्य इकाइयों में) ऊनी वस्त्रों की रंगाई और बिरजन (Bleaching) चमड़े की वस्तुएँ, दियासलाई सूती वस्त्र फलों तथा सब्जियों की डिब्बाबन्दी पटसन एवं मेस्ता की वस्तुएँ, शीश्या एवं शीशे की वस्तुएँ। सरचनात्मक चिकनी मिट्टी बाइसिकल धातु पदार्थों पेट एवं वार्निश डेरी उत्पादों संश्लिष्ट वस्त्रों की छपाई एवं रंगाई शराब औषधि एवं दवाइयाँ और बैटरीज में भी उत्पादन के साथ रोजगार का अंश काफी ऊँचा है और इनमें भी वर्तमान पूँजी उत्पाद का अनुपात इतना अधिक नहीं पाया गया।

इस सारे तर्क का सार यह है कि विनियोग के ढांचे को प्रोत्साहनों की योजना के अनुसार इस प्रकार मोड़ा जाना चाहिए कि इससे अधिक रोजगार क्षमता वाले एवं कम पूँजी उत्पाद अनुपात वाले उद्योगों से अधिक उत्पादन प्राप्त किया जाए और यह नीति संगठित एवं असंगठित दोनों क्षेत्रों में लागू होनी चाहिए।

#### (iv) अन्य क्षेत्र

सेवा क्षेत्र में अधिक रोजगार क्षमता वाले दो क्षेत्र हैं—सड़क निर्माण एवं गृह निर्माण। आन देश के 31 प्रतिशत

गाव जिनकी जनसंख्या 1000 से 1500 के बीच है और 10 प्रतिशत बड़े ग्राम ऐसे हैं जो फीडर रोड (Feeder road) से मिले हुए नहीं हैं। यदि 8 लाख किलोमीटर सड़क निर्माण को प्रोग्राम चलाया जाता है तो इसके परिणामस्वरूप 228 लाख व्यक्ति वर्ष रोजगार कायम हो सकेगा।

ग्रामीण और शहरी गरीबों के लिए गृह विनिर्माण का भारी कार्यक्रम तैयार करना चाहिए। इसके लिए गरीबों को न केवल भूमि के रूप में जगह देनी होगी बल्कि उन्हें गृह निर्माण के लिए पर्याप्त ससाधन भी उपलब्ध कराने चाहिए। गरीबों के लिए उधार की उदार रूप में व्यवस्था करने से भी बहुत बड़ी मात्रा में रोजगार कायम किया जा सकता है।

प्राथमिक स्तर पर एक अध्यापक वाले स्कूलों को 3-4 अध्यापकों वाले स्कूलों में परिवर्तित करने से रोजगार में वृद्धि को भी सहायता मिलेगी। पाचवे अखिल भारतीय शैक्षिक सर्वेक्षण (1986) के अनुसार लगभग 28 प्रतिशत प्राथमिक स्कूल जिनकी संख्या 148000 थी वे केवल एक अध्यापक थे। इनमें अध्यापकों की व्यवस्था करने से 3 लाख अतिरिक्त नौकरियाँ कायम हो सकेंगी।

डिस्पेंसरियों और हस्पतालों की संख्या बढ़ाकर और उन्हें आधुनिक सुविधाओं से लैस करके ग्राम स्वास्थ्य सुविधाओं के विकास द्वारा 27 लाख अतिरिक्त नौकरियाँ कायम की जा सकती हैं। इनमें 10000 डाक्टर और शेष 26 लाख पैरामेडिकल (Para medicos) हैं। इस प्रकार ग्राम स्वास्थ्य अथ सरचना द्वारा रोजगार में और अतिरिक्त विस्तार की गुंजाइश है।

निष्कर्ष यह कि अधिक उत्पादन एवं अधिक रोजगार के लक्ष्यों का समन्वय करने के लिए यह आवश्यक है कि औद्योगीकरण के पूँजी तीव्रता (Capital intensity) कम करनी होगी। इसके लिए एक अधिक श्रम प्रधान तकनीकी मिश्रण (Technology mix) की ओर अर्धव्यवस्था की जान बूझकर परिवर्तित करना होगा। औद्योगीकरण का ऐसा ढांचा व्यवहार्य है और यह कुशलता को दृष्टि से युक्तिसंगत भी है। हमारे पास एक ओर बहुत अधिक पूँजी तकनीकी है और दूसरी ओर बहुत अधिक श्रम प्रधान तकनीकी भी है। इन दो सीमाओं के बीच बहुत सी अन्तर्वर्ती तकनीकी (Intermediate technology) विद्यमान है जिसमें उत्पादन प्रक्रिया में कई साधन-अनुपात तकनीकी की विभिन्न किस्में एक ओर तो आधुनिकीकरण के लिए बड़ा क्षेत्र प्रस्तुत करती हैं और दूसरी ओर औद्योगीकरण के प्रभाव से अधिकतम लाभ उठाने का उपाय है। औद्योगीकरण के ऐसे ढांचे के लिए श्रम प्रधान तकनीकों का चयन आवश्यक है। जो प्रति श्रमिक कम पूँजी और प्रति उत्पादन इकाई के लिए कम पूँजी से संयुक्त लाभ प्राप्त कर सकता है।

## बड़े औद्योगिक घराने और भारत में आर्थिक शक्ति का संकेन्द्रण

(LARGE INDUSTRIAL HOUSES AND CONCENTRATION OF  
ECONOMIC POWER IN INDIA)

### 1. स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् बड़े औद्योगिक घरानों का विकास

1948 के औद्योगिक नीति प्रस्ताव में सरकार ने मिश्रित अर्थव्यवस्था की अवधारणा को स्वीकार कर लिया जिसमें सार्वजनिक और निजी दोनों क्षेत्रों के कार्यभाग स्पष्ट कर दिए गए थे। स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् निजी क्षेत्र के विकास का एक महत्वपूर्ण पहलू देश में कुछ औद्योगिक घरानों (Industrial houses) का आश्चर्यजनक विकास था जिसे एकाधिकार पूंजी (Monopoly capital) कहकर भी सम्बोधित किया जाता था। शब्द एकाधिकार पूंजी से अभिप्राय किसी देश में पूंजी बाजार की वर्तमान आर्थिक स्थिति से है जिसमें उत्पादन की कुछ इकाइयाँ (बड़े निगम या बड़े औद्योगिक घराने) औद्योगिक पूंजी के स्वामित्व एवं नियंत्रण पर अपना प्रभुत्व कायम कर लेते हैं। एकाधिकार पूंजी की विद्यमानता एवं विकास का राज्य के स्वरूप पर गहरा प्रभाव पड़ता है। परिणामतः सामाजिक एवं आर्थिक विधान भी इसी परिस्थिति का प्रतिबिम्ब होता है। भारत में एकाधिकार पूंजी के बारे में कई अध्ययनों से संकेत मिलता है।

### बड़ी कम्पनियों का विकास

तालिका 1 में 1690 गैर सरकारी क्षेत्र की कम्पनियों की शुद्ध परिसम्पत्त सम्बन्धी आंकड़े प्रस्तुत किए गए हैं। आंकड़ों से यह बात साफ हो जाती है कि 26 कम्पनियाँ (16 प्रतिशत) जिनकी शुद्ध परिसम्पत्त 700 करोड़ रुपये से अधिक है के पास कुल परिसम्पत्त का लगभग 27 प्रतिशत है। इस समूह में भी 13 कम्पनियाँ (08 प्रतिशत) के स्वामित्वाधीन कुल परिसम्पत्त का 18.4 प्रतिशत है। इसके विरुद्ध 1415 कम्पनियाँ (83.7%) जिनकी शुद्ध परिसम्पत्त 100 करोड़ रुपये से कम है के पास कुल परिसम्पत्त का 30 प्रतिशत है। जाहिर है कि परिसम्पत्त स्वामित्व (Asset

Ownership) में बड़ी कम्पनियों का प्रभुत्व है। बड़ी कम्पनियों में भी ऐसी कम्पनियाँ जिनकी परिसम्पत्त 400 करोड़ रुपये से अधिक है के पास कुल परिसम्पत्त का 39.1 प्रतिशत है। इन आंकड़ों से साफ संकेत मिलता है कि भारत के गैर सरकारी क्षेत्र में एकाधिकारी पूंजी (Monopoly capital) के विकास की प्रवृत्ति बल पकड़ रही है।

तालिका 1. भारत में 1690 गैर सरकारी क्षेत्र की  
कम्पनियों की शुद्ध परिसम्पत्त का आकार-अनुसार  
वितरण (1990-91)

आकार सीमा (करोड़ रुपये)	कम्पनियों की संख्या	कुल परिसम्पत्त (करोड़ रुपये)	औसत आकार (करोड़ रुपये)
100 से कम	1415 (83.7)	38,530 (29.9)	27.2
100-200	148 (8.8)	20,788 (16.1)	140.4
200-300	48 (2.8)	11,707 (9.1)	243.9
300-400	22 (1.3)	7,380 (5.7)	335.4
(i) उपर्युक्त	1633 (96.6)	78,405 (60.9)	
400-500	19 (1.1)	8,637 (6.7)	454.6
500-600	7 (0.4)	3,904 (3.0)	557.7
600-700	5 (0.3)	3,232 (2.5)	646.4
(ii) उपर्युक्त	31 (1.8)	15,773 (12.2)	
700-800	6 (0.4)	4,532 (3.5)	755.3
800-900	3 (0.2)	2,529 (2.0)	843.0
900-1000	4 (0.2)	3,848 (3.0)	962.0
1000 और अधिक	13 (0.8)	23,706 (18.4)	1823.5
(iii) उपर्युक्त	26 (1.6)	34,615 (26.9)	
कुल	1690 (100.0)	128,793 (100.0)	

नोट: डेटा में दिए गए आंकड़े कुल के प्रतिशत के रूप में हैं।

स्रोत: Centre for Monitoring Indian Economy Basic  
Statistics Relating to the Indian Economy, August 1992

इकोनॉमिक टाइम्स के रिसर्च ब्यूरो के अनुसार गैर-सरकारी निगम क्षेत्र में सर्वोच्च 51 विशाल कम्पनियों की कुल परिसम्पत् जो 1960-61 में 1000 करोड़ रुपये थी बढ़कर 1983-84 में 11693 करोड़ रुपये हो गई। इस प्रकार 23 वर्षों के दौरान इन कम्पनियों की परिसम्पत् को वृद्धि दर 36 प्रतिशत प्रतिवर्ष बैठती है। टाटा आयरन एण्ड स्टील कम्पनी इन दोनों वर्षों में सर्वोच्च शिखर पर रही है। नव पवेशकों में रिलायन्स इण्डस्ट्रीज (Reliance Industries) हैं जो 1960-61 में कायम नहीं हुई थी किन्तु 1983-84 में तीसरे नम्बर पर थी। चाहे इन 51 कम्पनियों में से प्रत्येक स्वतंत्र है किन्तु इनमें से कुछ का प्रबन्ध एक ही व्यापारिक घराने के आधीन है। उदाहरणार्थ टाटा आयरन एण्ड स्टील TELCO टाटा पावर, वोल्टाज आदि टाटा ग्रुप से हैं।

### भारत में बड़े व्यापारिक घरानों की वृद्धि

एकाधिकार जाच आयोग (1969) ने यह रहस्योद्घाटन किया कि 79 बड़े व्यापारिक घरानों (Business Houses) के नियन्त्राधीन 1916 कम्पनियाँ हैं। व्यापारिक घराने या व्यापारिक समूह (Business Group) की परिभाषा में वे सभी कम्पनियाँ शामिल की गईं जिनका निर्णायक निर्णय सम्बन्धी अधिकार समूह में एक नियन्त्रक शक्ति के पास हो। औद्योगिक लाइसेंस नीति जाच समिति ने 'बड़े औद्योगिक घराने की धारणा को स्वीकार किया जिसमें वे सभी व्यापारिक पक्षों में शामिल होने चाहिए जिन पर एक सांगी शक्ति का अधिकार हो। ये व्यापारिक पक्षों में भले ही बानूनी दृष्टि में या बराधान के उद्देश्य से अलग अलग हों परन्तु वे एक सांगी व्यवस्था के अंगों के रूप में एक ही नीति के अनुसार कार्य करते हैं। उनका मार्ग दर्शन निर्देशन एवं समर्थन एवं बहुत ही निकट समूह के व्यक्तियों द्वारा किया जाता है बल्कि फर्मों के दैनिक मामलों में वे स्वतंत्र रूप से उन व्यक्तियों के आधीन कार्य करती हैं जिन्हें कानूनी दृष्टि में अधिकार प्राप्त है परन्तु समग्र नीतियों के विनियमन का अन्तर्गतत्वात् स्रोत एक सांगी प्राधिकार (Common authority) होता है।' दत्त समिति ने 1963-64 में ऐसे 20 बड़े औद्योगिक घरानों की सूची तैयार की जिनमें प्रत्येक की कुल परिसम्पत् 15 करोड़ रुपये से अधिक थी। क्षमता पर पूर्वाधिकार प्राप्त करने के लिए अनेक आवेदन पत्रों की प्रणाली की सहायता लेकर और लाइसेंस नीति में उदारता का लाभ उठाकर अपने कार्य को बहुत से उद्योगों में फैला लिया। औद्योगिक घरानों की वृद्धि तालिका 2 में दी गई है।

तालिका 2 में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि 1972 में बीस बड़े औद्योगिक घरानों की कुल परिसम्पत् 2511 करोड़ रुपये थी जो 1981 तक बढ़कर 7857 करोड़ रुपये हो गई और फिर 1989-90 तक तेजी से बढ़ती हुई 41522 करोड़ रुपये के उच्च शिखर पर जा पहुँची। 1972 से 1989-90 के दौरान 20 बड़े औद्योगिक घरानों की परिसम्पत् में 16.9 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वृद्धि हुई।

1989-90 में टाटा घराने का प्रथम स्थान था और उसकी कुल परिसम्पत् 8531 करोड़ रुपये थी इसके तुरन्त बाद बिड़ला घराने का नम्बर था और उसकी परिसम्पत् 9471 करोड़ रुपये थी। 20 उच्चतम घरानों में से पाँच सर्वोच्च घरानों अर्थात् टाटा, बिड़ला, रिलायन्स सिमानिया और थापर की कुल परिसम्पत् 1989-90 में 24910 करोड़ रुपये थी अर्थात् 20 औद्योगिक घरानों की कुल परिसम्पत् का 60 प्रतिशत। इस बात का उल्लेख करना आवश्यक है कि यह अनुपात 1981 में 60:3 प्रतिशत था। अतः इस बात का ठोस प्रमाण मिलता है कि 20 उच्च व्यापारिक घरानों में भी 5 सर्वोच्च घरानों में परिसम्पत् का अत्यधिक सकेन्द्रण विद्यमान है। यह बात ध्यान देने योग्य है कि 1981 और 1989-90 के बीच रिलायन्स ग्रुप की परिसम्पत् में चमत्कारी वृद्धि हुई और इसकी परिसम्पत् जो 1981 में 271 करोड़ रुपये थी बढ़कर 1989-90 में 1100 करोड़ रुपये हो गई अर्थात् इसमें औसत चक्रवृद्धि दर 11.3 प्रतिशत प्रति वर्ष थी। इस प्रकार 20 व्यापारिक घरानों में इसका स्थान उन्नत होकर तीसरा हो गया जबकि 1972 में यह इस सूची में चौथे स्थान नहीं रखता था और 1981 में इसका स्थान छठा था। एवं और व्यापारिक घराने एम. ए. चिदम्बरम ने 1980 में 44 करोड़ रुपये की परिसम्पत् से 1989-90 में 1271 करोड़ रुपये कर ली और परिणामतः यह अपने 47वें स्थान से छलांग लगाकर 1989-90 में दसवें स्थान पर पहुँच गया। अधिक उदारोत्तरण एवं एम. आर. टी. सी. एवं पेट्रा प्रतिबन्धों के हटाए जाने के पश्चात् 20 बड़े व्यापारिक घरानों में बहुत उँची वृद्धि दर प्राप्त करने के सकेत मिलते हैं।

### बड़े व्यापारिक घरानों के परिवारों की हिस्सेदारी (Family shareholding)

सभी बड़े औद्योगिक घरानों के परिवार के हिस्सेदारों के बारे में पर्याप्त सूचना उपलब्ध नहीं है परन्तु कुछ उच्च औद्योगिक घरानों के बारे में सरकार ने कुछ सूचना उपलब्ध कराई है।

तालिका 2 20 बड़े औद्योगिक घरानों की परिसम्पत् में वृद्धि

करोड़ रुपये

	1972	1981	1989-90	1972 और 1989-90 के बीच औसत वार्षिक वृद्धि दर
1 टाटा	642	1840	8,531	15.5
2 बिड़ला	589	1692	8,473	16.0
3 रिलायन्स		271	3,600	33.3
4 धान	136	430	2,177	16.7
5 जे.के. सिंघानिया	121	520	2,139	17.3
6 लारसेन एवं टूबो	79	220	1,682	18.5
7 मोदी	58	242	1,399	19.3
8 बजाज	63	215	1,391	18.8
9 मफलाज	184	535	1,344	11.7
10. एम.ए.चिदम्बाम			1,273	10.5
11 हिन्दुस्तान लौहर	78	247	1,209	16.4
12 यूनाइटेड बिजनेस	36		1,189	21.4
13 टी.बी.एस. अयंगर	51	227	1,177	19.1
14 आई.टी.सी.	75		965	15.2
15 श्री राम	121	269	934	12.0
16 ए.सी.सी.	134	343	901	11.2
17 ओसवाल पपी			870	
18 महेंद्र एन. महेंद्रा	58	408	774	15.5
19 ईसर			756	123.0
20 किरलोस्कर	86	398	736	12.7
कुल	2,511	7,857	41,522	16.9

स्रोत : Centre for monitoring Indian Economy Basic Statistics Relating to the Indian Economy August 1993

तालिका 3 बड़े व्यापारिक घरानों में पारिवारिक हिस्सेदारी (1983)

	कुल चुकती पूंजी (करोड़ रुपये)	पारिवारिक हिस्सेदारी (करोड़ रुपये)	पारिवारिक हिस्सेदारी चुकती पूंजी के प्रतिशत के रूप में
टाटा	19183	669	3.5
बिड़ला	16966	300	1.8
मफलाज	8085	530	6.6
जे.के. सिंघानिया	4790	340	7.1
धान	5521	270	4.3
श्रीराम	3096	113	0.5
कुल	57696	1922	3.3

तालिका 3 से पता चलता है कि 577 करोड़ रुपये की

कुल चुकती पूंजी में परिवार के हिस्सेदारी का भाग 1983 के अन्त तक केवल 19 करोड़ रुपये या अर्थात् कुल चुकती पूंजी का 3.3 प्रतिशत। जे.के. सिंघानिया परिवार का 7.1 प्रतिशत भाग सबसे अधिक था परन्तु श्रीराम का केवल 0.5 प्रतिशत था।

औद्योगिक घरानों के पारिवारिक हिस्सेदारी के ढांचे के अध्ययन से निम्नलिखित निष्कर्ष प्राप्त होते हैं—

(क) जबकि सरकार और सरकारी क्षेत्र के वित्तीय समस्याओं द्वारा पूंजी का अधिकतर भाग उपलब्ध कराया गया, व्यापारिक घराने बिना अधिक जोखिम सहन किए इन कंपनियों के मामलों पर नियन्त्रण करते रहे हैं।

(ख) चुकती पूंजी में पारिवारिक हिस्सेदारी के बहुत ही कम भाग का विद्यमान होना प्रत्याशित ही है। आयकर और धनकर की वर्तमान प्रणाली के अधीन जो मिलकर स्वामित्वहर्णोप (Expropriatory) बन जाये है किसी व्यक्ति

द्वय तथा अन्य सम्बन्धित सामान की विभिन्न भेदों में सकेन्द्रण की मात्रा अधिक हो थी।

देशानुसार या अन्त उद्योग सकेन्द्रण

दूसरे प्रकार का सकेन्द्रण देशानुसार या अन्त उद्योग (Inter industry) सकेन्द्रण है। इसके अध्ययन के लिए विभिन्न फर्मों को 'व्यापारिक समूहों' में बांटा गया है। व्यापारिक समूह से अधिप्राय उन सभी फर्मों से है जिनके सम्बन्ध में अन्तिम एवं निश्चयात्मक निर्णय करने का अधिकार समूह स्वामी (Group master) में केन्द्रित होता है। आयोग ने 75 समूहों द्वारा नियंत्रित 1536 कम्पनियों, उनको कुल चुकती पूंजी परिसम्पत् एवं कुल विक्री सम्बन्धी आंकड़े प्रस्तुत किए।

यदि राजकोष क्षेत्र के आधीन कम्पनियों तथा बैंकिंग कम्पनियों को छोड़ दिया जाए तो रोप निगम क्षेत्र (Corporate Sector) के आधीन कार्य करने वाली कम्पनियों की 1963-64 में कुल चुकती पूंजी 1465 करोड़ रुपये और परिसम्पत् 5,552 करोड़ रुपये थी। 75 समूहों के नियन्त्रणधान कार्य करने वाली 1,536 कम्पनियों की कुल चुकती पूंजी (Paid up capital) 646 करोड़ रुपये और परिसम्पत् (Assets) 2,606 करोड़ रुपये थी। इस प्रकार कुल गैर सरकारी और कुल गैर बैंकिंग कम्पनियों की परिसम्पत् का 47 प्रतिशत और चुकती पूंजी का 44 प्रतिशत इन 75 व्यापारिक समूहों के पास था।

एकाधिकार तथा प्रतिबन्धात्मक व्यवहार

एकाधिकार का सार इस बात में है कि एकाधिकारी उत्पादन अथवा कीमत का नियंत्रण कर सके। जहाँ कहीं भी सकेन्द्रण की मात्रा अधिक होगी एकाधिकारी कीमत का नेतृत्व करेगा और इस प्रकार बाजार में वही कीमत विद्यमान होगी जो वह चाहता है। इसके लिए विभिन्न प्रकार के एकाधिकारी व्यवहारों और प्रतिबन्धात्मक व्यवहारों का प्रयोग किया जाता है। एकाधिकार आयोग ने एकाधिकारी व्यवहार और प्रतिबन्धात्मक व्यवहार में भेद को व्यक्त किया है। एकाधिकारी व्यवहार (Monopolistic practice) से अधिप्राय किसी भी ऐसी क्रिया समझते या संधि से है (जो चाहे औपचारिक हो या अनौपचारिक) जिसका उद्देश्य एकाधिकारी शक्ति का संरक्षण बढ़ि या संभेदन होता है। प्रतिबन्धात्मक व्यवहार (Restrictive practice) से हमारा अधिप्राय ऐसी क्रियाओं से है जो प्रतिस्पर्धी शक्तियों के निर्वल प्रवाह को रोकती हैं या पूंजी एवं ससाधनों के उत्पादन प्रक्रिया में निर्बाध प्रवाह के मार्ग में रुकावट डालती हैं। इसमें संदेह नहीं कि एकाधिकारी व्यवहारों और प्रतिबन्धात्मक व्यवहारों में

सूक्ष्म भेद संभव नहीं। भारतीय अर्थव्यवस्था में अन्य अर्थव्यवस्थाओं की भाँति वर्तमान मुख्य प्रतिबन्धात्मक क्रियाएँ निम्नलिखित हैं—

(क) कीमती पर समस्तर निश्चयन (Horizontal fixation) (ख) कीमती का उद्ग्र निश्चयन और पुन विक्रय कीमत (Resale price) कायम रखना (ग) विभिन्न उत्पादकों के बीच बाजार की बाट, (घ) विक्रेताओं के बीच भेदभाव (ङ) बहिष्कार (Boycott) (च) एकाधिकार व्यापार सन्धि (Exclusive dealing contracts) (छ) श्रृंखला बद्ध प्रबन्ध (Tie up arrangements)।

### 3 एकाधिकार पूंजी की सृद्धि को बढ़ाने वाले कारण

एकाधिकार पूंजी द्वारा अपने नियंत्रण को विभिन्न उद्योगों पर बढ़ाने और आर्थिक शक्ति का अधिकाधिक सकेन्द्रण प्राप्त करने के लिए निम्नलिखित मुख्य कारण उत्तरदायी हैं—

(i) वित्तीय समस्याओं पर नियंत्रण—बैंक राष्ट्रीयकरण से पूर्व बैंक प्रणाली पर बड़े औद्योगिक घरानों का नियंत्रण था। सामान्य जनता से एकत्र की गई बैंक जमा का प्रयोग मुख्यतः बड़े औद्योगिक घरानों के स्वामित्व एवं नियंत्रणधीन को वित्त जुटाने के लिए किया गया। लघु स्तर औद्योगिक इकाइयों एवं कृषि क्षेत्र को पूर्णतया उपेक्षा की गई। यह एक स्वीकार्य तथ्य था कि व्यापारिक बैंकों ने औद्योगिक साम्राज्यों (Industrial empires) की स्थापना में महत्वपूर्ण भाग अदा किया। बैंक राष्ट्रीयकरण के परवाएँ भी इस परिस्थिति में परिवर्तन नहीं हुआ है।

(ii) विविधाखन तथा तकनीकी समन्वयन द्वारा नियंत्रण—विभिन्न औद्योगिक वर्गों में औद्योगिक इकाइयों का फैलाव विविधाखन (Diversification) कहलाता है। इसके विरुद्ध एक स्वामित्व एवं नियंत्रण के अधीन उत्पादन की विभिन्न अवस्थाओं को सम्बद्ध करना तकनीकी समन्वयन (Technological integration) कहलाता है। अधिकतर बड़े औद्योगिक घराने अपनी एकाधिकार शक्ति को बढ़ाने के लिए दोनों उपायों का प्रयोग करते हैं। उदाहरणार्थ टाटा का मुख्य उत्पादन 'इस्पात' है किन्तु इसके साथ वे कच्चे लोह कोयले अन्य खनिजों मशीनों औजार, रसायन आदि का भी उत्पादन करते हैं। अपने मुख्य उत्पादन की व्यवस्था के लिए टाटा घराने ने कोयला खदान मशीनरी ड्रिलिंग यंत्र (Drilling equipment) और रासायनिक मशीनरी का उत्पादन भी आरम्भ कर दिया है। इसी प्रकार बिड़ला मोटर गाड़ियों के उत्पादन में विरोध रखते हैं परन्तु ऊर्ध्व समन्वय (Vertical integration) प्राप्त करने के लिए वे बहुत से हिस्से एवं

उपसाधनो (Accessories) का उत्पादन भी करते हैं। इसी कारण बिड़ला उद्योगों में गन्धक का तेजाब कैल्सियम कार्बाइड सूती वस्त्र मशीनरी रियन सूत, सूती वस्त्र चीनी मशीनरी का भी उत्पादन होता है।

1964 में चुनी हुई वस्तुओं में विभिन्न औद्योगिक घरानों में कुल बाजार उत्पादन में भाग को जानने से पता चलता है कि बहुत सी वस्तुओं में कुछ ही बड़े औद्योगिक घरानों का प्रभुत्व था। उदाहरणार्थ बिड़ला घराने का भाग कारों के उत्पादन में 66 प्रतिशत सूती वस्त्र मशीनरी में 75 प्रतिशत, बिड़लो के एखो में 27 प्रतिशत रेलवे वैगनों में 24 प्रतिशत और वायानकुलकों (Air conditioners) में 16 प्रतिशत था। इसी प्रकार टाटा घराने ने इस्पात के डल्ले, विशेष औजारों औद्योगिक मशीनरी तेल और साबुन आदि में अपना जाल फैलाया हुआ है। इसी तरह चाप बनाने की मशीनरी में एण्ड्रयू यूल कम्पनी का भाग 54 प्रतिशत और चीनी कारखानों की मशीनरी में बालचन्द्र का भाग 61.8 प्रतिशत था।

(iii) सरकारी नीति—सम्पत्ति के बढ़ते हुए सकेन्द्रण के लिए सबसे अधिक सरकार को जिम्मेदार ठहराया जा सकता है। जैसा कि दत्त समिति ने व्यक्त किया—सरकार ने लाइसेंस प्राधिकरण को आर्थिक शक्ति के सकेन्द्रण को रोकने के लिए स्पष्ट रूप से निर्देश न दिया। यहाँ तक कि कुछ औद्योगिक घराने एक ही वस्तु के लिए कई कई लाइसेंस प्राप्त कर गए। इसके अतिरिक्त सरकार ने गैर सरकारी उद्योगों को बढ़ाने के लिए बहुत से कर प्रोत्साहन (Tax incentives) दिए और इन सबका लाभ बड़े औद्योगिक घरानों ने उठाया। आयात के सम्बन्ध में भी बड़े औद्योगिक घराने कानूनी एवं गैर कानूनी उपायों द्वारा विदेशी मुद्रा के प्रयोग की स्विकृति प्राप्त कर सके ताकि वे योजनाओं में कम प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में उद्योग स्थापित कर सकें या पहले स्थापित इकाइयों का विस्तार कर सकें।

(iv) सरकारी क्षेत्र के वित्तीय संस्थानों का कार्यभाग—सरकारी क्षेत्र के वित्तीय संस्थानों ने भी सम्पत्ति एवं आर्थिक शक्ति के सकेन्द्रण को बढ़ावा दिया है। औद्योगिक लाइसेंस जाच समिति ने स्पष्ट रूप से बताया कि विशेष वित्तीय संस्थानों जैसे औद्योगिक वित्त निगम, औद्योगिक विकास बैंक आदि ने अपनी कुल वित्तीय सहायता में से 56 औद्योगिक घरानों को प्रदान की। 20 बड़े औद्योगिक घरानों को टी आने वाली कुल सहायता में से 25% बिड़ला को प्राप्त हुई। जीवन बीमा निगम के 80% दीर्घकालीन ऋण और स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया के 6% ऋण भी बड़े औद्योगिक घरानों को दिए गए। बहुत से औद्योगिक फर्मों ऐसी थीं जिन्होंने अपनी वित्तीय आवश्यकताओं का 60 से 75% इन सरकारी वित्तीय

संस्थानों से प्राप्त किया। इसके विरुद्ध इन फर्मों के प्रवर्तकों (Promoters) और सहयोगियों (Collaborators) का भाग औसत रूप में 13.5 प्रतिशत था। चाहे यह अधिकतर फर्मों में 6 से 24 प्रतिशत तक था। वे सभी प्राजैकट बड़े औद्योगिक घरानों से सम्बन्धित थे।

(i) बड़े औद्योगिक घरानों द्वारा व्यापारिक एवं औद्योगिक अवसरों को छीन लेना—जब द्वितीय पंचवर्षीय योजना के अर्धेन 1956 में तीव्र औद्योगिक विकास का प्रोग्राम तैयार किया गया तो उन औद्योगिक घरानों ने जो पहले ही इन क्षेत्रों में कार्य कर रहे थे विकास एवं विस्तार के इन विभागों अवसरों को एकदम धपट लिया। उनके पास आवश्यक वित्त एवं कर्मचारी थे। सरकार द्वारा उपलब्ध कराई गई वित्तीय सुविधाओं और कर प्रोत्साहनों (Tax incentives) का उन्होंने लाभ उठाया। पूँजीवादी प्रेरणा के प्रभावधारा उन्होंने एकाधिकार कायम कर लिए और इस प्रकार उन्होंने औद्योगिक क्षेत्र में नव प्रवेशकों को अन्दर आने से रोक दिया। ऐसा में विक्रेता बाजार (Seller's markets) विद्यमान होने के कारण वे उपभोक्ताओं से अधिक कौमन वसूलकर अपने लाभभार (Profit margin) को बढ़ाने लगे। कम्पनी अधिनियम की कमजोरियों का अनुचित लाभ उठाकर वे बोनस हिस्से (Bonus shares) जारी करके अपनी पूँजी की मात्रा को बढ़ाने लगे।

आर्थिक शक्ति के सकेन्द्रण और एकाधिकार पूँजी के लिए उत्तरदायी अन्य कारणों में मात्रा सम्बन्धी निम्नव्ययिताओं (Economies of scale) अन्तर्ग्रन्थित संचालक मण्डल (Interlocking directorates) अन्तः निगम विनियोग बैंक बीमा कम्पनियों और समाचार पत्रों पर एकाधिकार पूँजी का नियंत्रण विदेशी सहयोग आदि का उल्लेख भी किया जा सकता है।

#### 4 एकाधिकार एवं प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार अधिनियम (1970)

एकाधिकार उच्च आयों को सिफारिशों के फलस्वरूप 1970 में एकाधिकार एवं प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार अधिनियम बनया गया। इस कानून में एकाधिकार और प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार में भेद किया गया है। एकाधिकारी व्यापार व्यवहार (Monopolistic trade practice) में प्रधान फर्म के व्यवहार का वर्णन किया जा सकता है। इसमें फर्म के वैयक्तिक व्यवहार या तीन फर्मों तक के समूह तक के अत्यन्तव्यधिकार (Oligopoly) का संकेत होता है क्योंकि इस फर्म का या फर्म समूह का बाजार उत्पादन में प्रेष्ठ भाग होता है। प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार में दो से



अधिक फर्मों द्वारा एक सम्झौता किया जाता है जिसके अनुसार आपसी प्रतियोगिता समाप्त की जाती है। ऐसे सम्झौते में किसी फर्म का बाजार उत्पन्न में प्रधान भाग होना अनिवार्य शर्त नहीं। एकाधिकारी व्यवहार और प्रतिस्पर्धात्मक व्यवहार में परिभाषात्मक भेद बहुत थोड़ा है। इसके अतिरिक्त एकाधिकारी व्यवहार में एकाधिकार आयोग को केवल सिफारिश करने के अधिकार दिए गए हैं और यह बात सरकार पर निर्भर है कि वह इसकी सिफारिशों को स्वीकार करे अथवा न करे। अभी तक जो प्रधान मामले इस आयोग को सौंपे गए हैं आयोग के सदस्यों में मतभेद होने के कारण किसी एक पर भी एकमत प्राप्त नहीं हो सका। दूसरे शब्दों में बड़े औद्योगिक घराने एकाधिकार आयोग के कार्य की प्रगति को रोकने के लिए छिपकर कार्यवाही करते हैं।

प्रतिस्पर्धात्मक व्यापार व्यवहार के सम्बन्ध में एकाधिकार आयोग को न्यायालय के अधिकार दिए गए परन्तु इसे प्रतिस्पर्धात्मक व्यवहारों में ऐसे प्रत्येक मामले की अलग-अलग जांच करनी होगी। अतः बिल्कुल संभव है कि एक प्रतिस्पर्धात्मक व्यवहार एक उद्योग में तो कानून रूप से बन्द कर दिया जाए परन्तु वह किसी दूसरे उद्योग में चलता रहे क्योंकि रजिस्टार ने इस मामले को आयोग के पास न भेजा हो। इस सम्बन्ध में एकाधिकार सम्बन्धी कानून ने ब्रिटिश अनुभव से कोई शिक्षा प्राप्त नहीं की। ब्रिटिश सरकार के आयोग ने 1948 और 1955 के बीच भेजे गए विभिन्न प्रकार के मामलों पर एक सामान्य रिपोर्ट तैयार की और बहुत से सारे व्यवहारों को गैर कानूनी करार दे दिया (और इसमें छूट की बहुत थोड़ी गुंजाइश रख दी)। अतः यह आवश्यक है कि ब्रिटिश विधि को अपनाया जाए ताकि आयोग पर बार बार एक ही प्रकार के कार्य का भार न पड़े।

औद्योगिक लाइसेंस नीति (1970) के आधीन भारत सरकार ने किसी 'बड़े व्यापारिक घराने' (Large Business House) को निरिवल करने के लिए 20 करोड़ रुपये की कुल परिसम्पत्ति (Aggregate assets) की सीमा निर्धारित की जबकि दत्त समिति ने डा. आर. के. हजारी का अनुसरण करते हुए 35 करोड़ रुपये की राशि का सुझाव दिया था। इसके परिणामस्वरूप सरकार के लगभग दो दर्जन अतिरिक्त व्यापारिक घरानों को 'बड़े घरानों' के अन्तर्गत बाध्य किया। चाहे ऊपरी तौर पर यह अधिक प्रगतिशील कदम लगता है परन्तु इस सम्बन्ध में सरकार अब काफी पीछे हट गई है। इस तथ्य को पूर्णतया समझने के लिए 'व्यापारिक घराने' की परिभाषा का परीक्षण करना होगा। एकाधिकार एवं प्रतिस्पर्धात्मक व्यापारिक क्रियाओं सम्बन्धी अधिनियम में व्यापारिक घराने की परिभाषा 'परस्पर सम्बद्ध' फर्मों के रूप में की गई है।

यह निर्धारित करने के लिए कि क्या एक कम्पनी 'बड़े' घराने का अंग है या नहीं लाइसेंस प्राधिकार (Licensing authority) को यह स्थापित करना होगा कि (i) यह फर्म बड़े औद्योगिक घरानों से सम्बद्ध है या नहीं और (ii) इस फर्म की परिसम्पत्ति और औद्योगिक घराने के आधीन अन्य फर्मों की कुल परिसम्पत्ति का मूल्य 20 करोड़ रुपये या इससे अधिक है या नहीं।

सरकार और दत्त समिति की विचारधारा में मूल अन्तर यह है कि जहाँ दत्त समिति ने प्रार्थी कम्पनी पर इस बात की सिद्ध करने का दायित्व डाला कि वह 'बड़े घराने' का अंग है या नहीं वहाँ एकाधिकार एवं प्रतिस्पर्धात्मक व्यापार व्यवहार अधिनियम में यह दायित्व अपने ऊपर ले लिया गया। इसका स्पष्ट परिणाम यह हुआ कि जहाँ बिड़ला घराने ने दत्त समिति के वर्गीकरण को चुपचाप स्वीकार कर लिया था और 185 कम्पनियों की सूची के विरुद्ध कोई आपत्ति न उठाई, वहाँ MRTP अधिनियम के आधीन उन्होंने केवल 40 कम्पनियों को परस्पर सम्बद्ध कम्पनियों के आधीन पंजीकृत करवाया। व्यापारिक घरानों के अधिनियम के छिद्रों का लाभ उठाकर कागजात में परस्पर सम्बद्ध कम्पनियों को छोटे छोटे स्वतंत्र समूहों में बांट लिया ताकि वे कानून की पकड़ में न आ सकें चाहे वास्तव में वे सभी समूह एक ही व्यापारिक घराने से सम्बन्धित हों। उदाहरणार्थ, बिड़ला घराने ने यह घोषित किया कि इण्डिया लाइनोलियम केवल चार अन्य बिड़ला कम्पनियों से सम्बन्धित है। इसके विरुद्ध ग्वालियर रेयन (Gwalior Rayon) एक अन्य बिड़ला कम्पनी ने यह दावा किया है कि उसका बिड़ला घराने से कोई पारस्परिक सम्बन्ध नहीं।

सरकारी नीति में परिवर्तन का दूसरा मुख्य तत्व यह है कि इनमें 'अन्तरक क्षेत्र' (Core Sector) की अधिक उद्धार परिभाषा दी गई और इसमें वे सभी क्षेत्र शामिल कर लिए गए हैं जिनमें बड़े घराने दिलचस्पी रखते हैं। चाहे यह एक प्रकार का विरोधाभास ही है क्योंकि नीची प्राथमिकता और अधिक लाभ देने वाला उद्योग मनुष्यकृत वस्तु (Man made fibres) और सॉरिलेट साबुन (Synthetic detergent) भी अन्तरक उद्योगों की सूची में शामिल किए गए। सरकार के इस व्यवहार से साफ निष्कर्ष निकलता है कि बड़े औद्योगिक घरानों के विस्तार और आर्थिक शक्ति के सकेन्द्रण को रोकने का उद्देश्य अनिवार्यता प्राथमिकताओं की सूची में निम्न स्थान पर ही रखा गया।

एकाधिकार तथा प्रतिस्पर्धात्मक व्यापार व्यवहार कानून को पास हुए दो दशक से अधिक समय हो चुका है और इस कारण इस अधिनियम के कार्य की समीक्षा करना उचित होगा। औद्योगिक विकास एवं विनियमन कानून के अन्तर्गत प्राप्त

आवेदनो को स्वीकृति प्राप्त हो जाती है।

आयोग का दूसरा कार्य बड़े व्यापारिक घरानों या इनके गठजोड़ों को तोड़ना है। उद्योग एवं नागरिक आपूर्ति मंत्रालय द्वारा किए गए एक सर्वेक्षण से पता चला कि 1975 में 203 ऐसी मंरे थीं जिनमें एक फर्म एकाधिकार विद्यमान था। ऐसी फर्मों के सम्बन्ध में न तो एकाधिकार आयोग और न ही सरकार को MRTP कानून के आधीन प्रभावी नियंत्रण अधिकार दिए गए हैं। आयोग तो तभी हस्तक्षेप कर सकता है यदि ये फर्म प्रतिबन्धात्मक या एकाधिकार व्यवहार करने का प्रमाण दें। परन्तु यदि प्रतियोगी फर्म ही नहीं हैं तो यह बात असंगत बन जाती है। इस परिस्थिति का उपचार होना चाहिए और सरकार इसके बारे में आख मूढ़कर बैठ नहीं सकती।

प्रतिबन्धात्मक व्यवहार के बारे में MRTP आयोग एक अर्द्ध न्यायिक टिब्यूनल (Quasi Judicial Tribunal) है और इस प्रकार आयोग द्वारा दिए गए आदेशों के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायालय में अपील की जा सकता है। परिणामतः प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार उस समय तक जारी रखा जा सकता है जब तक कि आयोग अपनी जांच पूरी नहीं कर लेता। आयोग को कोई हर्जाना लगाने का भी अधिकार नहीं। न ही आयोग को अन्तरिम निषेधाज्ञा (Interim injunction) जारी करने का अधिकार है।

आर्थिक शक्ति के सकेन्द्रण को कम करने के उपायों की समीक्षा करते हुए श्री एच. बी. परानपे भूतपूर्व सदस्य एकाधिकार आयोग लिखते हैं— 'स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद के इतिहास में राजनीतिक दलों एवं इनके नेतृत्व विशेषकर सत्तारूढ़ दल के साथ बड़े व्यापारिक घरानों के लगातार गठबन्धन के प्रमाण मिलते हैं और इस कारण इस सकेन्द्रण के बने रहने का खतरा भी कायम रहता है। यही कारण है कि सरकार एकाधिकारी प्रतिबन्धात्मक व्यापार आयोग की सिफारिशों को अधमने भाव से स्वाकार करती है और फिर इन्हें लागू करने में ढाल छोड़ देती है। पराजपे यह बात स्वाकार करता है कि धारा 77 तिस पर बड़े घरानों को तोड़ने की बहुत आशा की जाती थी का प्रयोग कानून लागू होने के पश्चात् किया ही नहीं गया। जब भी आयोग ने व्यापारिक अन्त सम्बन्धों (Inter connections) की जांच करने का प्रयास किया तो व्यापारिक घरानों ने इसका डटकर विरोध किया और वे इसमें सफल हुए। यही कारण है कि व्यापारिक घराने यह चाहते हैं कि उनके मामलों की जांच आयोग जैसी विशेषज्ञ संस्था से न हो बल्कि यह सरकार द्वारा हो। इसका कारण स्पष्ट है। खुली जांच का सामना करने की अपेक्षा बड़े व्यापारिक घराने सरकार से समझौता कर लेते हैं और बेचारा आयोग बेसहारा ताकतही रह जाता है।

एकाधिकारी एवं प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार कानून के कार्य की समीक्षा से पता चलता है कि सरकार इस कानून के बारे में वचनबद्ध प्रतीत नहीं होती। ऐसा जान पड़ता है कि सरकार ने औद्योगिक नीति के भावी ढांचे के बारे में कोई दृढ़ निश्चय नहीं किया। जाहिर है कि औद्योगिक विकास की सरकारी नीति में आर्थिक शक्ति के सकेन्द्रण और एकाधिकार को तोड़ने की नाची प्राथमिकता दी गई है।

## 5 एकाधिकार एवं प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार के प्रति नीतियों में पलटान

MRTP कम्पनियों के प्रति नीति में पलटान सम्बन्धी सबसे पहला कदम सरकार की यह घोषणा है कि देश के 90 'शून्य उद्योग जिलों (Zero Industry Districts) में बड़े व्यापारिक घरानों को औद्योगिक इकाइयाँ स्थापित करने की इजाजत होगी। शून्य उद्योग जिले से तात्पर्य किसी ऐसे जिले से है जो साधन सम्पन्न है परन्तु जिसमें किसी प्रकार का कोई उद्योग स्थापित नहीं हुआ है। एक गहन अध्ययन से यह पता चलता है कि ऐसे 90 जिले हैं। बड़े व्यापारिक घरानों पर इस परिस्थिति में एम. आर. टी. पी. एक्ट की धाराएँ लागू नहीं होंगी। पिछड़े जिलों में बड़े व्यापारिक घरानों को इकाइयाँ स्थापित करने में सहायता देने के लिए केन्द्र एवं राष्ट्रीय सरकारें दोनों और अधिक सुविधाओं की व्यवस्था करंगी। इसके लिए अधःसंरचना सुविधाओं (Infrastructural facilities) को स्थापित करने में प्राथमिकता दी जाएगी। सरकार यह भी विचार कर रही है कि उत्पादन लागत को कम करने की दृष्टि से परिवहन साहाय्य (Transport Subsidy) में वृद्धि की जाए ताकि इस प्रकार दूर दराज के इलाकों तक पहुँचने की कठिनाइयाँ दूर की जा सकें।

इसके अतिरिक्त औद्योगिक विकास एवं विनियमन अधिनियमन के आधीन प्रस्तावित सशोधना के अनुसार सरकार MRTP कम्पनियों पर प्रतिबन्ध हटाना चाहती है ताकि इनके द्वारा कुंजी क्षेत्रों (Key sectors) के उत्पादन को बढ़ाया जा सके। इसके अतिरिक्त सरकार MRTP कम्पनियों को आन्तरिक क्षेत्र (Core sector) जिसमें अधिक पूँजी और पारमार्जित तकनीकालाजी (Sophisticated technology) की आवश्यकता होता है में बढ़ावा देना चाहती है। इसका यह भी इरादा है कि ऐसे क्षेत्र में जहाँ लघु स्तर के उद्यमकर्ता ऐसी विशेष मदों की बढ़ती हुई आवश्यकताओं की पूर्ति करने की स्थिति में न हों और जिनकी समाज में न्यूनता बनी रही है MRTP कम्पनियों को उत्पादन करने की स्वीकृति दे दी जाए। उदाहरणार्थ यह सुझाव दिया गया है कि दो पहिए वाले स्कूटर्स भाग मोटर गाडिथ, टर्नो के निमाण म गर सरकारी

विनियोग को बढ़ाना चाहिए।

अतः विकास की उत्पादन प्रधान विचारधारा और पिछड़े क्षेत्रों में उद्योगों को प्रोत्साहित करने के नाम पर, सरकार एकाधिकार एवं प्रतिस्पर्धात्मक व्यापार व्यवहार अधिनियम के कार्यान्वयन को पीछे डालती जा रही है। इससे साफ़ जाहिर है कि एकाधिकार एवं आर्थिक शक्ति के सकेन्द्रण के प्रति बड़े व्यापारिक घरानों के प्रभावशालीन सरकारी नज़रिye में परलटता हुआ है।

1985-86 में एम.आर.टी.पी. कम्पनियों की परिसम्पत्ति की सामा 20 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 100 करोड़ रुपये कर दी। स्वयं MRP कम्पनियों को भी इस बात की आशा नहीं थी कि सरकार एक ही झटके में इन कम्पनियों की परिसम्पत्ति का सामा बढ़ाकर 5 गुना कर देगी। इस उपाय का फौरी असर तो यह हुआ कि 101 बड़े औद्योगिक घरानों में से 49 एम.आर.टी.पी. अधिनियम की धारा 76 से मुक्त हो गए। जाहिर है कि इसका उद्देश्य यह नहीं था कि ऐसा विकास का ढांचा प्रोत्साहित किया जाए जिसमें बड़े मध्यम और छोटे क्षेत्रों में विनियोग का व्यापकित आगहन हो बल्कि निम्न क्षेत्र पर अत्यधिक निर्भरता को बढ़ाना।

सरकार ने नवम्बर 1981 में प्रथम सशोधन और अगस्त 1982 में द्वितीय सशोधन द्वारा एम.आर.टी.पी. अधिनियम में कुछ परिवर्तन किए। सरकार का दावा है कि 1981 के सशोधन का उद्देश्य निर्यात-आय बढ़ाने की फौरी आवश्यकता को पूरा करना था और द्वितीय सशोधन का उद्देश्य निर्यात को प्रोत्साहित देने के साथ-साथ उच्च उत्पादित एवं उत्पादन प्राप्त करने के बारे में सामान्यता को दूर करना था।

एम.आर.टी.पी. सशोधन अधिनियम (1984) द्वारा सरकार ने सचर समिति की सिफारिशों के आधार पर कुछ परिभाषाओं का स्पष्टीकरण किया ताकि इस कानून की कनजोरिया दूर की जा सके और कुछ क्षेत्र जो छोड़ दिए गए थे उन्हें इसके आधीन लाया जाए। उदाहरणार्थ उद्यम की परिभाषा व्यापक बना कर इसमें सभी कम्पनियाँ जो वस्तुओं तथा सेवाओं का क्रय विक्रय करती हैं—जो स्टॉक और शेयर का काम करती हैं और जो विनियोग कम्पनियाँ हैं—शामिल का गई। यह एक अभिनन्दनायक परिवर्तन है। इसी प्रकार सरकार को यह अधिकार दिया गया है कि यदि वह किसी मुख्य उद्यम को साथ किसी कम्पनी के सम्बन्ध को राष्ट्रीय हित के विरुद्ध समझता है तो वह इस अन्तः सम्बन्ध (Inter connection) को काटने का आदेश दे सकती है।

छेद की बात यह है कि जहाँ सचर समिति (Sachar Committee) ने यह सिफारिश की थी कि एम.आर.टी.पी. कानून को सरकारी उद्यमों पर भी लागू किया जाए, वहाँ

सरकार ने न केवल इसे अस्वीकार कर दिया बल्कि इसके साथ सहकारी समितियों को इस अधिनियम से छूट दे दी है। यह एक प्रतिष्ठापी कदम है क्योंकि कोई भी निजी कम्पनी अपने आपको सहकारी समिति में परिवर्तित कर सकता है और इस प्रकार एम.आर.टी.पी. कानून की जकड़ से साफ़ बाहर निकल सकती है। न्यायमूर्ति श्री राजेन्द्र सच्चर सरकार के दृष्टिकोण को पूर्णतया अनुचित मानते हैं। वे लिखते हैं—“सशोधित कानून जिसके द्वारा सरकारी उद्यमों को अनुचित व्यापार से भी छूट दी गई है निःसन्देह एक प्रतिष्ठापी कदम है। उच्च स्तरीय समिति ने स्पष्ट रूप में कहा था कि सरकारी उद्यम जो उपभोग वस्तुओं और अन्य मदों के उत्पादन में लगे हुए हैं उनका सामान्य उपभोक्ता वस्तुओं तथा सेवाओं के प्रयागकर्ताओं पर ठीक उसी प्रकार प्रभाव पड़ता है चाहे वे वस्तुएँ या सेवाएँ सरकारी क्षेत्र या निजी क्षेत्र में उत्पन्न की जाएँ। अतः सरकारी उद्यमों को न शामिल करने का कोई औचित्य नहीं जान पड़ता। सहकारी समितियों को और छूट देने से स्थिति और भी बिगड़ गई है।

अनुचित व्यापार व्यवहार (Unfair trade practices) सचर समिति के सुझाव के अनुरूप हा 1984 के सशोधित अधिनियम के अधीन कुछ अनुचित व्यापार व्यवहार लाए गए हैं जैसे गुमराह करने वाले बिज्ञापन सादाकारा विक्रय (Bargain sell no) आदि। चाहे आयोग का मत था कि ये अनुचित व्यापार व्यवहार अपने आप ही आयोग के क्षेत्राधीन आते हैं किन्तु 1977 में टेलको (TELCO) के मामले में सर्वोच्च न्यायालय ने यह निर्णय दिया कि धर्म 33 के अधीन अनुसूचित व्यवहार कानूनी रूप से प्रतिस्पर्धात्मक व्यवहार के उदाहरण नहीं हैं बल्कि केवल उन व्यापार व्यवहारों का संकेत करते हैं जिनका राजाकरण अनिवार्य है। इस कठिनाई को दूर करने के लिए, सशोधित अधिनियम (1984) में यह प्रस्ताव किया गया कि जो भी कोई समझौता किसी एक या कुछ उल्लिखित विशिष्ट वर्गों के आधीन आता है उसे प्रतिस्पर्धात्मक व्यापारिक व्यवहार की समझा जाएगा। परन्तु धारा 38 में सरकार ने भारत का रक्षा का आवश्यकताओं या राज्य की सुरक्षा के लिए कुछ प्रतिस्पर्धा को व्यापकित माना है जो समाज के लिए अनिवार्य वस्तुओं तथा सेवाओं के सपराज को बनाए रखेंगे। इस प्रावधान का आलोचना करते हुए एच.के. पराजपे लिखता है—“मालिक अधिनियम के धार 38 ऐसे द्वारे (Garcways) का प्रावधान करता है जिनमें से व्यापार व्यवहार आसानी से गुजर सकते हैं ताकि लोक हित पर दुष्प्रभाव डालने का दोष या उन पर न लगे। सशोधन विधेयक कई और ऐसे द्वार कायम करने का प्रस्ताव करता है विशेषकर ऐसे क्षेत्रों में जहाँ प्रतिस्पर्धा केन्द्र

सरकार द्वारा पूर्णतया अधिकृत एवं स्वीकृत है।"

### एकाधिकार आयोग और सरकार का कार्यभाग

सरकार द्वारा एम आर टी पी आयोग को सौंपे गए कार्यभाग के सम्बन्ध में तीन आलोचनाएँ की गई हैं—पहली आयोग को मामले सौंपने के बारे में सरकार सामान्यतया हिचकिचाती रही है और इसमें विलम्ब भी करती रही है। चाहे सिद्धान्त रूप में यह एक स्वायत्त संस्था है किन्तु आयोग न ही तो अपने-आप किसी एकाधिकारी और प्रतिबन्धात्मक व्यवहार की पहचान कर सकता है और न ही इसके बारे में जांच की प्रक्रिया आरंभ कर सकता है। जून १९७० और ३ दिसम्बर १९८० के बीच सरकार को प्राप्त ६६५ प्रतिवेदनो में से ६०१ (अर्थात् ९० प्रतिशत) का निपटारा तो सरकार ने अपने आप बिना आयोग को निर्देश किए कर दिया। अतः यदि बाद में वे फर्में एकाधिकारी या प्रतिबन्धात्मक क्रियाओं के लिए दोषी पाई जाए, तो इसके लिए एम आर टी पी आयोग पर दोष लगाना अनुचित होगा। सचचर समिति ने यह सिफारिश की थी कि इसे यह अधिकार विशेष रूप में देना चाहिए। दुर्भाग्य की बात है कि सरकार ने यह सिफारिश स्वीकार नहीं की। किन्तु संशोधन अधिनियम (१९८४) में यह प्रावधान किया गया है कि आयोग सरकार से निर्देश (Reference) प्राप्त करने की प्रतीक्षा किए बिना जांच आरंभ कर सकता है। यह बेहतर होता यदि एकाधिकारी और प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहारों के बारे में इस प्रकार का सामान्य प्रावधान भी कर दिया जाता है।

दूसरे, सरकार ने आयोग को अधिदेश-प्राप्त सत्ता (Mandatory power) प्रदान नहीं की है जिसके आधीन आयोग अन्तिम आदेश दे सके। सचचर समिति ने यह सिफारिश की थी कि आयोग को पूर्ण न्यायिक अधिकार प्राप्त होने चाहिए। सरकार ने यह सिफारिश भी स्वीकार नहीं की परन्तु सरकार को यह अधिकार प्राप्त है कि वह आयोग की सिफारिश स्वीकार करे या न करे। सरकार की सीधी आलोचना करते हुए एच के पराजये लिखता है—“बहुत से प्रेक्षक ऐसा महसूस करते हैं कि व्यापारिक हित सरकारी प्राधिकारों से सीधा व्यवहार करने को प्राथमिकता देते हैं क्योंकि इस प्रकार वे सरकारी अफसरों से न केवल एक सहानुभूतिक सुनवाई प्राप्त कर सकते हैं बल्कि सत्ता में रहने वाले राजनीतिज्ञों के साथ सौदा भी कर सकते हैं। जाहिर है कि ऐसे सौदे उस हालत में करने सही नहीं जबकि एक स्वतन्त्र और अर्द्ध-न्यायिक प्राधिकार मामले की जांच कर रहा हो और विशेषकर उस हालत में जबकि जांच सार्वजनिक हो।"

तीसरे, सरकार की अधिनियम के विभिन्न प्रावधानों को क्रियान्वित करने में आनाकानी इस बात से भी जाहिर हो जाती है कि चाहे अधिनियम में आयोग के नौ सदस्य नियुक्त करने का प्रावधान है किन्तु सरकार ने कभी भी एक अध्यक्ष और दो सदस्यों से अधिक नियुक्त नहीं किए। भारत जैसे विशाल देश में यदि न्याय करना है तो आयोग की कई न्यायपीठें (Benches) स्थापित करनी होगी। इसके लिए योग्य एवं विशिष्ट मानवशक्ति की आवश्यकता है किन्तु दुःख इस बात का है कि सत्ता प्राप्त वर्ग बड़े व्यापारियों के साथ घनिष्ट गठबन्धन में है—यही कारण है कि सरकार एम आर टी पी आयोग को न तो स्वायत्त रूप में जांच करने का अधिकार देना चाहती है और न ही इसे अर्द्ध न्यायिक स्थान (Quasi judicial status)। एम आर टी पी अधिनियम और इसके कार्यान्वयन के बारे में कटु सत्य यही है।

हाल ही में एसोसिएटेड चैम्बर ऑफ कामर्स एवं इंडस्ट्री (ASSOCHAM) ने अपने एक अध्ययन में यह प्रस्ताव किया है कि एम आर टी पी की कम्पनियों की परिसम्पत्त सीमा १०० करोड़ रुपये से बढ़ाकर ५०० करोड़ रुपये कर देनी चाहिए। यह भी तर्क दिया गया है कि चूंकि देशीय एवं आयातित प्लान्ट व मशीनरी की लागत प्रतिवर्ष क्रमशः १० प्रतिशत और १५-२० प्रतिशत तक बढ़ रही है इसलिए MRTCP कम्पनियों की परिसम्पत्त की सीमा बढ़ानी जरूरी है। इसके अतिरिक्त एक सक्षम पैट्रो रसायन प्लान्ट लगाने की लागत ७००-९०० करोड़ रुपये के बीच है और उर्वरक प्लान्ट की लागत ५००-१००० करोड़ रुपये के बीच है। इसमें सन्देह नहीं कि परिसम्पत्त सीमा को बढ़ाने के प्रस्ताव में बल अवश्य है परन्तु इसका अर्थ यह है जहां तक एकाधिकार शक्ति के नियन्त्रण का प्रश्न है अधिकतर औद्योगिक घराने एम आर टी पी आयोग के अधिकार क्षेत्र से बाहर हो जाएंगे। सरकार ने अपनी औद्योगिक नीति (१९९१) में MRTCP की परिसम्पत्त सीमा समाप्त कर दी है।

### ६. औद्योगिक नीति (१९९१) और एकाधिकार प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार अधिनियम (Industrial Policy of १९९१ and MRTCP Act)

औद्योगिक नीति (१९९१) में एकाधिकार प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार के बारे में यह उल्लेख किया गया—“बड़ी कम्पनियों के विनियोग सम्बन्धी निर्णयों में एम आर टी पी अधिनियम (MRTCP Act) के माध्यम से हस्तक्षेप हानिकारक है। अतः सरकार ने यह निर्णय किया है कि इन कम्पनियों को अपने विनियोग के लिए एम आर टी पी आयोग से स्वीकृति नहीं लेनी पड़ेगी। अतः इसकी अपेक्षा अब

एकाधिकारी प्रतिबन्धात्मक एवं अनुचित व्यापार व्यवहार के नियन्त्रण एवं विनियमन (Regulation) पर बल रहेगा। इस प्रकार एकाधिकारी घरानों को अपनी विस्तार योजनाओं, नये उद्यम स्थापित करने, विलयन और स्वाभिव्यक्ति (Take-over) या निदेशकों की नियुक्ति के लिए सरकार से इजाजत नहीं लेनी होगी। अतः निति का मुख्य केन्द्र अनुचित एवं प्रतिबन्धात्मक व्यापार व्यवहार (Restrictive trade practices) पर अंकुश लगाया होगा।

अतः नव-सत्ता प्राप्त एम आर टी पी आयोग को स्वयं या किसी एक उपभोक्ता या उपभोक्ता समूह से शिक्कपत्र प्राप्त होने पर कि कम्पनी विशेष एकाधिकारी, प्रतिबन्धात्मक और अनुचित व्यापार व्यवहार कर रही है, उसके खिलाफ जांच आरंभ करने का अधिकार होगा। सरकार इस सम्बन्ध में कानून में संशोधन करेगी।

सरकार अपनी नीति में इस बात पर बल दे रही है कि परिसम्पत् की अधिकतम सीमा निश्चित करने की अपेक्षा व्यापारिक घरानों द्वारा विनियमों को सुविधाजनक बनाना है। इस बात में भी सन्देह ही प्रतीत होता है कि क्या सरकार एकाधिकारी एवं प्रतिबन्धात्मक अनुचित व्यापार व्यवहारों को नियंत्रित करने में सफल हो पायेगी। भूतकाल का अनुभव यह संकेत देता है कि सरकार एकाधिकारी एवं प्रतिबन्धात्मक व्यवहारों को रोक नहीं पाई। व्यापारिक घरानों ने शक्तिशाली संगठन कायम कर लिए हैं जो संभरण को नियंत्रित कर सकते हैं, कृत्रिम दुर्लभता की स्थिति कायम करके और आपसी गठबन्धन द्वारा कीमतों को बढ़ा सकते हैं। सरकार की सफलता इस बात से अधिक जाएगी कि यह किस हद तक प्रतिस्पर्द्धा को प्रोत्साहित कर सकती है ताकि एकाधिकारी प्रवृत्तियों पर अंकुश लगाया जा सके।

1967-68 तीव्र स्फीति के वर्ष थे, जिनमें थोक कीमतों के सूचकांक में क्रमशः 14 प्रतिशत और 11 प्रतिशत की वृद्धि हुई। उस समय देश एक भारी कीमत-स्फीति के किनारे पर खड़ा था। सीमाव्यवस्था 1967-68 की भरपूर फसल के कारण स्थिति में सुधार हुआ और कीमतों में स्फीतिकारी वृद्धि रुक गई।

### 1970-80 के दशक के दौरान कीमत-स्थिति

चाहे भारत में आर्थिक आयोजन के आरम्भ से ही कीमत स्तर में लगातार वृद्धि होती गई परन्तु चौथी योजना के परिणाम कीमतों की ऊपर चढ़ने की प्रवृत्ति अल्पतः महत्वपूर्ण है। चौथी योजना के आरम्भ में सामान्य कीमत-स्तर में वृद्धि धीमी थी परन्तु बाद में ये यह गति पकड़ गई। चौथी योजना के पहले वर्ष (1969-70) में गत वर्ष की अपेक्षा 7 अंक की वृद्धि हुई, दूसरे साल यह 9 अंक से बढ़ी तीसरे साल के दौरान इसमें 7 अंक की वृद्धि हुई चौथे वर्ष में कीमत स्तर 19 अंक से बढ़ा और योजना के अंतिम वर्ष (1973-74) में कीमत स्तर में 47 अंक की वृद्धि हुई। 1974-75 के दौरान कीमतों में भयंकर वृद्धि हुई। चौथी योजना के बजट में भारी कपाशन बंगलादेश से भारी सख्तियों के कारण आने और दिसम्बर 1971 में भारत और पाकिस्तान में युद्ध छिड़ जाने के कारण कीमतें लगातार बढ़ती गयीं चाहे इन वर्षों में कृषि और औद्योगिक उत्पादन में काफी वृद्धि हुई। इसके मुख्य कारण खरीफ की फसलों का बड़े पैमाने पर विफल होना और गेहूँ के थोक व्यापार के सरकारीकरण में पूर्ण असफलता है। इस प्रकार 1973-74 में स्फीतिकारी प्रवृत्तियाँ इतनी तेज हो गईं कि इनसे कीमत स्तर में अभूतपूर्व वृद्धि हुई। रूस तेल की कीमतों में 1973 के अन्त में चार गुनी वृद्धि होने के कारण स्थिति और बिगड़ गई। इस काल में विश्वव्यापी स्फीति के विद्यमान होने और विश्व की अन्य क्रोन्सियों की मुकाबले रुपये के बाहरी मूल्य में गिरावट होने के कारण आयात की लागत बढ़ गई जिससे कीमत स्थिति में और वृद्धि हुई। इन सभी कारणों के संघर्ष प्रभाव के फलस्वरूप सितम्बर 1974 में सभी वस्तुओं का सूचकांक 331 (1961-62 = 100) के रिकार्ड स्तर तक पहुँच गया।

स्फीति की तीव्र वृद्धि के कारण देश में भारी सकल पैदा हो गया और यह महसूस किया जाने लगा कि सरकार कीमत स्थिति को काबू में लाने की क्षमता नहीं रखती। कीमतों में इस तीव्र वृद्धि के लिए चार मुख्य कारण जिम्मेदार थे—(क) मुद्रा सभरण (Money supply) का लगातार तेज़ विस्तार, (ख) कृषि एवं औद्योगिक क्षेत्र में उत्पादन की असन्तोषजनक परिस्थितियाँ (ग) बाहरी कारणतत्त्वों का

पैट्रोलियम, अन्य मूल वस्तुओं, खाद्य और उर्वरकों की आयात कीमतों में वृद्धि के रूप में प्रभाव, और (घ) उत्पादकों एवं उपभोक्तियों में सर्वांगीण एवं स्फीतिकारी कीमत प्रत्याशाओं को बल प्रदान करना।

इस परिस्थिति का मुकाबला करने के लिए सरकार ने कई राजकोषीय एवं मौद्रिक उपाय किए। आयातकाल के दौरान जो कई कदम उठाए गए, उनमें उल्लेखनीय थे—अतिरिक्त महंगाई भत्ते की अदायगी पर रोक मजदूरी तथा वेतन में वृद्धि की अदायगी पर रोक, लाभांश (Dividends) की घोषणा पर सीमाबन्धन और रिजर्व बैंक द्वारा उधार सम्पीडन (Credit squeeze)। साथ ही आन्तरिक सुरक्षा कानून (MISA) का तत्कालीन जमाखोरे और चोरबाजारी करने वालों के विरुद्ध प्रयोग करने से भी कीमत-स्थिति पर अनुकूल प्रभाव पड़ा। इस काल के दौरान कीमत सूचकांक जो सितम्बर 1974 में अपने शिखर पर पहुँचकर 331 हो गया था कम होकर मार्च 1975 में 309 और मार्च 1976 में 283 हो गया।

तालिका 1 चौथी योजना तथा आयात काल में कीमतों की प्रवृत्ति

	1961-62	100
सभी वस्तुओं का थोक कीमत सूचकांक		
सितम्बर 1974	331	
मार्च 1975	309	
मार्च 1976	283	

आयात काल के दौरान ही कीमतों में गिरावट की प्रवृत्ति मार्च 1976 में दुर्भाग्यवश रुक गई। मार्च 1976 और मार्च 1977 के बीच कीमतों में लगभग 12 प्रतिशत की वृद्धि हुई और अप्रैल 1977 में कीमतें पुनः सितम्बर 1974 के स्तर पर पहुँच गईं। अतः इस प्रकार की आयातस्थिति कीमतों को रोकने का एक प्रबल कारण थी घण्टा फोड़ हो गया।

### जनता शासन के दौरान कीमत-स्थिति (1977-79)

1977-78 और 1978-79 के बीच कीमत-स्तर की गतिविधि से पता चलता है कि जनता सरकार वस्तु कीमत स्तर को लगभग स्थिर रखने में कामयाब हुई। वास्तव में कीमत-स्तर को स्थिर रखना सरकार की अल्पकालीन माँग एवं सभरण प्रबन्ध नीतियों में सफलता का प्रतिबिम्ब था। यह भी ठीक है कि 1979 के अग्रिम में परिस्थितियाँ कीमत-स्थिरता कायम रखने के लिए अनुकूल थीं। खाद्यान्नों का बफर स्टॉक (Buffer-stock) 200 लाख टन से भी

अधिक हो चुका था। अच्छी फसल की आशा के कारण भारी खाद्यान्नों का उत्पादन 1310 लाख टन हुआ। 1978 में औद्योगिक उत्पादन में गत वर्ष की तुलना में 9.5 प्रतिशत की वृद्धि हुई। महत्वपूर्ण कच्चे मालों अर्थात् सीमेंट, स्टील अन्य धातुओं और कोयले की उपलब्ध अत्यन्त सन्तोषजनक थी। पिछले कुछ वर्षों में इन्हीं की कमी के कारण उत्पादन की वृद्धि सीमित हो रही थी। इसके अतिरिक्त देश के पास 5000 करोड़ रुपये से भी कुछ अधिक के विदेशी मुद्रा रिजर्व थे जिनका प्रयोग ऐसी वस्तुओं के अयात के लिए किया जा सकता था जिनका देश में कमी थी।

#### तालिका 2 जनता शासन के दौरान कीमत-स्थिति

सभी वस्तुओं का थोक कीमत सूचकांक 1970 71 = 100	
मार्च 1977	183
जनवरी 1978	184
जनवरी 1979	185

कीमत स्तर की स्थिरता को बड़ी लापरवाही से फरवरी 1979 में तत्कालीन वित्त मंत्री श्री चरणसिंह के स्फोटिकारी बजट ने नष्ट कर दिया। यह बजट श्रम वर्ग और मध्यम वर्ग के विरुद्ध था। 600 करोड़ रुपये का अतिरिक्त कराधान लगाया गया। यह सारे का सारा कराधान वस्तु करो के रूप में था जिनका भार कीमत वृद्धि द्वारा तुरन्त ही उपभोक्ताओं पर डाल दिया गया। भारी कराधान के अतिरिक्त बजट में 1365 करोड़ रुपये का घाटा था जिससे कीमतों की वृद्धि पर प्रभाव पड़ा। बजट के लोकसभा में पेश होने के तुरन्त बाद ही कीमतें बढ़नी आरम्भ हो। फरवरी 1979 में कीमत सूचकांक 185 था। (1970 71 = 100) जो बढ़कर 1980 में 224 हो गया।

#### 1980 90 के दौरान कीमत स्थिति

हिन्दू कांग्रेस सरकार जो जनवरी 1980 में फिर से सत्ता में आई स्फीति को अपनी सबसे महत्वपूर्ण समस्या मानती थी और इसके समाधान के लिए इसने कई उपाय किए, विशेषकर मांग और सभरण प्रबन्ध (Demand and supply management) की दृष्टि से ताकि बढ़ती हुई कीमतों की प्रवृत्ति को रोका जा सके। आरम्भ में स्थिति बहुत ही खराब थी। 1979 80 की खराब फसल और इसके परिणामस्वरूप औद्योगिक उत्पादन पर दुष्प्रभाव और केवल 1980 में तेल की कीमतों में 130 प्रतिशत वृद्धि के फलस्वरूप कीमत स्तर में और वृद्धि हुई।

1980 81 के दौरान थोक कीमत सूचकांक में 174 प्रतिशत वृद्धि हुई परन्तु 1982-83 के दौरान यह काफी हद तक स्थिर ही रहा, चाहे इसमें थोड़ी-सी वृद्धि हुई। इस कीमत स्थिरता की प्राप्ति के लिए एक ओर तो उधार को सीमित किया गया और दूसरी ओर सार्वजनिक वितरण प्रणाली द्वारा अनिवार्य वस्तुओं के सभरण को बढ़ाया गया।

#### तालिका 3 छठी और सातवीं योजना के दौरान कीमत-स्थिति

वर्ष	सभी वस्तुओं का थोक कीमत सूचकांक	गत वर्ष पर प्रतिशत परिवर्तन
1979 80	218	
1980 81	256	17.4
1981 82	281	9.8
1982 83	289	2.9
1983 84	316	9.4
1984 85	339	7.0

दुर्भाग्यवश यह कीमत स्थिरता थोड़े समय के लिए कायम रही और जनवरी 1983 के पश्चात् कीमत-स्तर में पुनः वृद्धि होने लगी। मार्च 1985 तक थोक कीमत सूचकांक 346 (1970 71 = 100) तक पहुँच गया। स्फीतिकारी दबाव का पुनः बल पकड़ना मौसमी मंदी अर्थात् अनाजों दालों तिलहनो एवं अन्य खाद्य पदार्थों की कीमतों में वृद्धि का परिणाम था। इसके साथ साथ बहुत सी वस्तुओं अर्थात् कोयला बिजली सीमेंट लौह एवं इस्पात आदि की प्रशासित कीमतों (Administered prices) में वृद्धि ने भी स्फीति को बढ़ाया। ऐसी वस्तुएँ जिन्होंने कीमत-स्तर पर लगातार दबाव बनाए रखा वे थीं दालें घीनी खाद्य तेल और पटसन।

1983 84 के दौरान मांग और सभरण दोनों पक्षों के सम्बन्ध में स्फीति विरोधी कदम तेजी से उठाए गए। मांग पक्ष की ओर सरकार ने वाणिज्य बैंकों के रोक प्रारक्षण अनुपात (Cash reserve ratio) में कई परिवर्तन किए ताकि बैंक प्रणाली की तरलता (Liquidity) में वृद्धि को रोका जा सके। वाणिज्य बैंकों को यह भी निर्देश दिया गया कि वे अपनी उधार को निश्चित सीमाओं के बीच ही रखें। जनवरी 1984 में सरकार ने अपने सार्वजनिक व्यय को 3 से 5 प्रतिशत तक कम करने का निर्णय किया। इसके अतिरिक्त सरकारी क्षेत्र में नौकरियों की घर्ती पर रोक लगा दी गई। सभरण पक्ष की दृष्टि से सरकार ने वस्तुओं तथा सेवाओं के सभरण को बढ़ाने के लिए अल्पकालीन एवं दीर्घकालीन उपाय किए। अल्पकालीन उपायों में शामिल हैं सार्वजनिक

वितरण प्रणाली द्वारा गेहूँ, चावल, चीनी और खाद्य तेलों की अधिक मात्रा में उपलब्धि और देशीय उपलब्धि को बढ़ाने के लिए खाद्यान्न एवं खाद्य तेलों का आयात। दोषकालीन उपायों द्वारा क्रान्तिक क्षेत्रों में उत्पादन बढ़ाने के लिए कदम उठाए गए।

कुछ हद तक छोटी योजना के दौरान किए गए गाग और सभरण प्रबंधों के परिणामस्वरूप कीमतों की वृद्धि को सीमित करने में काफी सफलता प्राप्त हुई। इस अवधि में कीमतों की वृद्धि 8 प्रतिशत के ईर्द गिर्द ही रही। (देखिए तालिका 3)

तालिका 4 सातवीं योजना 1985-90 के दौरान कीमतों में परिवर्तन

(1981 = 100)

अग्रिम संख्या	घोष कीमत सूचकांक	पिछले वर्ष पर परिवर्तन (प्रतिशत)
1984-85	120	6.0
1985-86	125	4.9
1986-87	133	4.7
1987-88	144	10.7
1988-89	154	5.7
1989-90	166	8.1

नोट: आर्थिक समीक्षा (1989-90) और इसके पहले अंक।

सातवीं योजना के पहले दो वर्षों के दौरान, स्फोटिकारी प्रक्रिया में महत्वपूर्ण कमी हुई (देखिए तालिका 4) उदाहरणार्थ, स्फीति की वार्षिक वृद्धि दर सातवीं योजना के पहले दो वर्षों में कम होकर क्रमशः 4.9 प्रतिशत और 4.7 प्रतिशत हो गई जबकि तुलना की दृष्टि से 1984-85 के दौरान यह 6 प्रतिशत थी। इसका मुख्य कारण इस अवधि के दौरान सभरण की संतोषजनक स्थिति थी।

किन्तु 1987-88 के दौरान विस्तृत सूखे के कारण कृषि उत्पादन को भारी धक्का लगा जिसके परिणामस्वरूप कीमतों पर भारी दबाव पड़ा। अनिवार्य कृषि वस्तुओं के उत्पादन में कमी व्यक्त हुई। कीमतों में सबसे अधिक वृद्धि भौसनी कृषि उत्पादों अर्थात् खाद्य तेलों और तिलहन, दालों, रुई आदि में अनुभव की गई। निर्मित वस्तुओं में भी कीमत वृद्धि का अधिकतर भाग ऐसे खाद्य पदार्थों में था जो कृषि से जुड़े हुए थे।

1990 के पश्चात् कीमत स्थिति

सातवीं योजना के काल (1985-90) के दौरान कीमत स्तर की औसत वृद्धि 7 प्रतिशत प्रति वर्ष रही। यह वृद्धि महत्वहीन नहीं थी चाहे अल्पविकसित अर्थव्यवस्था के लिए

यह असामान्य नहीं थी। परन्तु 1990 के पश्चात् जो कीमत वृद्धि हुई वह थोर स्फीति ही कही जा सकती है। अर्थव्यवस्था का यह है कि इस स्फीति को स्वयं सरकार ने ही प्रोत्साहित किया प्रशासित कीमतों (Administered prices) को वृद्धि और अप्रत्यक्ष करों की वृद्धि द्वारा। राजनीतिक लाभ को दृष्टि में रखते हुए खाद्यान्नों की कीमतों में वृद्धि आर खाड़ी सकट के कारण एक ही छलांग में पेट्रोलियम उत्पाद की कीमतों में वृद्धि वर्तमान स्फीति के मुख्य कारण थे। कीमतें 1990-91 और 1991-92 के दौरान तेजी से बढ़ीं और स्फीति की औसत वार्षिक दर क्रमशः 10.1 और 13.7 प्रतिशत थी। स्फीतिकारी दबाव (1990 के आरम्भ के पश्चात्) प्राथमिक वस्तुओं अर्थात् खाद्यान्नों, सज्जियों, चीनों आर खाद्य तेलों में संकेन्द्रित था।

तालिका 5 1990 के पश्चात् कीमत स्थिति

(1981 = 100)

अवधि	घोष कीमत सूचकांक	वार्षिक वृद्धि दर
1990-91	180	10.1
1991-92	208	13.6
1992-93	229	10.1
1993-94	248	8.4
1994-95	275	10.9
1995-96	296	7.6
1996-97	314	6.9
1997-98	338	4.9

1992-93 के दौरान स्फीति की वृद्धि दर कम होकर 10 प्रतिशत हो गई। दूसरे शब्दों में कीमत स्थिति की दृष्टि से भारतीय अर्थव्यवस्था में स्पष्टतः सुधार हुआ। स्फीति दर में कमी का श्रेय लगातार तीन वर्षों के दौरान बेहतर कृषि निष्पादन को और सरकार द्वारा समष्टि-आर्थिक सुधारों (Macro-economic reforms) को दिया जा सकता है। इन सुधारों में राजकोषीय घाटे (Fiscal deficit) में कटौती और इसके परिणामस्वरूप मुद्रा सभरण (Money supply) के विस्तार में नियंत्रण को शामिल किया जा सकता है।

कीमत स्थिति में उन्नति समाज के गरीब वर्गों के लिए विशेष रूप में अभिन्न-द्वयी थी। वास्तव में जनोपयोग की कुछ वस्तुओं अर्थात् अनाजों, दालों और खाद्य तेलों की कीमतों में 1992-93 और 1993-94 के दौरान गिरावट व्यक्त हुई।

किन्तु अगस्त 1993 के पश्चात् कीमतों की स्थिति में गंभीर मोड़ आया। स्फीति की वार्षिक दर बढ़नी शुरू हो गयी। इसका मुख्य कारण भारी राजकोषीय घाटा था जिसके परिणामस्वरूप जनता के पास मुद्रा का सभरण बढ़ गया। इसके साथ-साथ प्रशासनिक कीमतों (Administered prices)



मे वृद्धि के कारण स्फीति की दर बढ़ गयी। द्विअंकीय स्फीति (Double digit inflation) 1994-95 में जारी रही। स्फीतिकारी परिस्थिति में 1995-96 में राहत महसूस की गयी। 1996-97 की 6.9 प्रतिशत की स्फीति-दर के विरुद्ध 1997-98 में स्फीति दर 4.9 प्रतिशत रही। हाल ही के वर्षों में प्राथमिक खाद्य-पदार्थों और निर्मित खाद्य पदार्थों की कीमतों में वृद्धि में काफी गिरावट आयी है।

## 2. हाल ही में हुई मूल्य वृद्धि के कारण

मूल्य की स्फातिकारी वृद्धि के कारण माग में वृद्धि या संभरण में वृद्धि का अभाव या दोनों ही हो सकते हैं। भारत में उक्त सभी कारणतत्व थोड़ी बहुत मात्रा में सक्रिय रूप में क्रियाशील हैं—

### माग की शक्तियाँ (Demand forces)

वस्तुओं तथा सेवाओं की माग जिन मुख्य कारणा पर निर्भर करती है उनमें उल्लेखनीय हैं—जनसंख्या का आकार और इसकी वार्षिक वृद्धि दर, राष्ट्रीय तथा प्रति व्यक्ति आय की वृद्धि, जनता तथा सरकार का व्यय समाज की वृद्धि और विनियोग व्यय और इसके प्रत्यक्ष का रूप।

1 जनसंख्या का बढ़ता हुआ दबाव—1951 के पश्चात् भारत की जनसंख्या लगातार बढ़ती ही गई। यह 1951 में 361 करोड़ थी और 1981 में 684 करोड़ हो गया अर्थात् 1951 और 1981 के बीच इसमें 323 करोड़ की वृद्धि हुई। 31 मार्च 1996 को भारत की जनसंख्या 934 करोड़ हो गई। दूसरी योजना में थोके कीमतों की लगातार वृद्धि का व्याख्या करते हुए यह उल्लेख किया गया कि इसका मुख्य कारण "निस्सन्देह जनसंख्या और माद्रिक आय (Money incomes) में वृद्धि के कारण माग का बढ़ता हुआ दबाव है। कोई भी इस बात से इन्कार नहीं कर सकता कि बढ़ती हुई जनसंख्या से आयातों की माग बढ़ती है और परिणामतः इससे मूल्यो में वृद्धि होती है।"

2 अन्तर्वर्ती और पूजी वस्तु क्षेत्र में विनियोग की ऊँची दर—भारत जैसे कृषि प्रधान देश में आर्थिक विकास का विशाल कार्यक्रम आरम्भ करने पर भारी पूजी विनियोग करना पड़ता है जिसके परिणामस्वरूप अन्तर्वर्ती (Intermediate) एवं पूजी वस्तुओं की माग में अत्यधिक वृद्धि हो जाती है। 1951 से 1961 के दशक में कुल 10100 करोड़ रुपये विनियोग किया गया। 1961-71 के दशक के दौरान सरकारी क्षेत्र में 20000 करोड़ रुपये का विनियोग हुआ। चौथी योजना काल (1969-74) के दौरान वार्षिक विनियोग 3000 करोड़ रुपये से अधिक रहा। 1974-78 के दौरान सार्वजनिक विनियोग की वार्षिक औसत 7600 करोड़ रुपये थी। छठी योजना

(1980-85) के दौरान वार्षिक विनियोग व्यय बढ़कर 32000 करोड़ रुपये (सार्वजनिक तथा निजी क्षेत्र मिलाकर) हुआ। 1980-90 के दशक के दौरान वार्षिक विनियोग 80000 करोड़ रुपये हुआ। इतनी भारी मात्रा में विनियोग के परिणामस्वरूप पूजी वस्तुओं के मूल्यो में वृद्धि होना स्वाभाविक था।

3 बढ़ता हुआ सरकारी व्यय—प्रत्येक वर्ष व्यय निरन्तर बढ़ता जा रहा है। 1950-51 में केन्द्र तथा राज्यीय सरकारों का कुल व्यय 740 करोड़ रुपये था जो 1980-81 में बढ़कर 37000 करोड़ रुपये से अधिक हो गया परन्तु यह बढ़कर 1997-98 में 381,200 करोड़ रुपये तक पहुँच गया है। उल्लेखनीय बात यह है कि न केवल विकास-व्यय में वृद्धि हुई किन्तु विकास-भिन व्यय में भी तीव्र वृद्धि हुई। अतः कीमतों की हाल ही की वृद्धि का महत्वपूर्ण कारण बढ़ता हुआ सरकारी व्यय है। इससे अतिरिक्त सरकारी व्यय में लगातार वृद्धि, विशेषकर जब इसका वित्त प्रत्यक्ष कराधान द्वारा न किया जाए, जनता के हाथों भारी मात्रा में मैद्रिक आय सोंप देती है जिससे स्फीति की अग्नि आर प्रचंड हो जाती है।

4 न्यून वित्त प्रबन्ध और मुद्रा-संभरण की वृद्धि—आर्थिक विकास के वित्त प्रबन्ध के लिए न्यून वित्त के उपाय का प्रयोग करने के लिए भारत सरकार ही जिम्मेदार ठहराई जा सकती है। यह नीति मुद्रा संभरण (Money supply) में वृद्धि के लिए प्रत्यक्ष रूप में उत्तरदायी है जिसके परिणामस्वरूप कीमतों में वृद्धि होती है। जबकि पहली तीन योजनाओं में न्यून वित्त प्रबन्ध (Deficit financing) की मात्रा मर्यादित थी इसका आकार चौथी योजना और इसके बाद में काल में बहुत अधिक बढ़ गया। (330 करोड़ रुपये से बढ़कर 1130 करोड़ रुपये) छठी योजना (1980-85) में न्यून औसत वार्षिक न्यून वित्त की मात्रा 3300 करोड़ रुपये थी। दसम वित्त आयोग ने सरकारी राजस्व घाटे (Revenue deficit) और राजनीय घाटे (Fiscal Deficit) को सकल देशीय उत्पाद के रूप में निम्नलिखित ढंग से व्यक्त किया है।

सकल देशीय उत्पाद का प्रतिशत

वर्ष	राजस्व घाटा	राजनीय घाटा
1981-82	0.2	5.4
1990-91	3.5	8.4
1995-96	2.7	5.5
1997-98 (अनुमान)	2.1	4.5

जबकि राजस्व घाटे में वृद्धि होती रही है राजनीय घाटा में और भी अधिक तेज दर से वृद्धि हुई है। इसका असतोषजनक पहलू राजनीय घाटे का वित्त प्रबन्ध है जिसे

अशत भारतीय रिजर्व बैंक के अधार (मुद्राकृत धाटा) आर अशत बाजार से बढ़ती हुई व्याज दर पर अधार प्राप्त कर पूरा किया गया।

5 मुद्रा संभरण (Money supply) में वृद्धि-बढ़ता हुआ सरकारी व्यय जिसके कारण वित्त प्रबन्ध के लिए न्यून वित्त का प्रयोग किया जाता है सोधे ही देश में मुद्रा सम्भरण भी बढ़ता है। तालिका 6 में जनता के पास मुद्रा सम्भरण आर कुछ मौद्रिक संसाधन (Aggregate Monetary Resources) दिए गए हैं। जनता के पास मुद्रा सम्भरण (M<sub>1</sub>) में सिक्के एत बैंको नोट और वाणिज्य बैंको के पास जनता को माग जमा (Demand deposits) शामिल किए जाते हैं। मुद्रा सम्भरण की मात्रा जो 1970-71 में 7320 करोड़ थी बढ़कर 1997-98 में 7,98,000 करोड़ रुपए हो गई।

तालिका 6 • जनता के पास मुद्रा सम्भरण और कुल मौद्रिक संसाधन

वर्ष	जनता के पास मुद्रा-सम्भरण (M <sub>1</sub> )	कुल मौद्रिक संसाधन (M <sub>2</sub> )
1970-71	7 320	10 960
1980-81	29 120	11,360
1990-91	92 770	2 8510
1997-98	2,90,000	798,000

कुल मौद्रिक संसाधन (Aggregate Monetary Resources—M<sub>2</sub>) में जनता के पास मुद्रा-सम्भरण (M<sub>1</sub>) और बैंको के पास सावधि जमा (Time deposits) शामिल होते हैं। कुल मौद्रिक संसाधन 1970-71 में 10,960 करोड़ रुपए थे जो बढ़कर 1997-98 में 7,98,000 करोड़ रुपए हो गए-अर्थात् इनमें 70 गुना वृद्धि हुई।

कीमतों में तीव्र वृद्धि का कारण मुद्रा सभरण में भारी वृद्धि है। यह बात सब देशों के लिए सत्य है और भारत इसका अपवाद नहीं हो सकता। भारत सरकार अपनी न्यून वित्त की नीति के कारण देश में स्थिति के लिए जिम्मेदार है और इस परिस्थिति के लिए राज्तीय सरकारों ने भा वित्तीय अनुशासनहीनता और व्यय में वेहद लापरवाही द्वारा और अनधिकृत ओवरड्राफ्ट का प्रयोग कर योगदान दिया है। मुद्रा सभरण एवं मौद्रिक संसाधनों में वृद्धि का प्रथम माग पर प्रत्यक्ष प्रभाव पड़ता है और परिणामस्वरूप कानूत स्तर में वृद्धि होती है।

6 काले धन का कार्यभाग—यह बात सर्वविदित है कि आयकर वचको (Income tax evaders) और चोरबाजरी करने वाली के पास छिपे धन का बहुतायती स्टॉक उपलब्ध

है। इसने साथ साथ राजनीतिज्ञों और सरकारी अफसरों को विशेषकर लाइसेंस प्रणाली, रजिस्ट्रेशन, आय तथा धन कर, उत्पादन शुल्क आर विक्री कर आदि से सम्बन्धित हैं, के पास भी बहुत अधिक काला धन उपलब्ध है। इस धन के बहुत बड़े भाग का प्रयोग छाछान व्यापार आर वाम्बविक जायदाद के त्रय विक्रय में होता है। इसके अतिरिक्त बहुत सी अनिवार्य वस्तुओं में जमाखोरी आर सट्टेबाजी होती है। सरकार अनुमान के अनुसार 1983-84 में काले धन का राशि 37,000 करोड़ रुपए आकी गई है। डॉ। सूरज गुप्ता ने 1987-88 के लिए इसको मात्रा 1,49,000 करोड़ रुपये अबा है। 1997-98 में इसकी मात्रा 5,00,000 करोड़ रुपये आकी गयी है। अतः अधशास्त्री यह साधिका कहते हैं कि काले धन की विद्यमानता आर इसके दीप्यपूर्ण प्रभाव के कारण हाल ही के वर्षों में स्फीतिजरा प्रवृत्तिया मजबूत हो गई हैं।

### सभरण राक्वियाँ (Supply forces)

यद्यपि देश के आर्थिक विकास के कारण वस्तुआ और उत्पादन के साधनों दोनों की माग में वृद्धि होना निश्चित है तथा इसके परिणामस्वरूप मूल्यों में वृद्धि होना भी संभव है तथापि यह आवश्यक नहीं कि मूल्य वास्तव में बढ़े हों। यदि माग में वृद्धि के अनुरूप हा वस्तुओं आर सेवाओं के सभरण में वृद्धि की जा सके तो मूल्यवृद्धि की संभावना नहीं रहती। पहला योजना में मागतमक सभरण-जनमरता वृद्धि विनियोग वृद्धि, सरकारी व्यय में वृद्धि आर काफी बड़ा मात्रा में न्यून विनियमन पियमान थे किन्तु कपि उत्पादन में इतना अधिक वृद्धि हुई कि मूल्य बढ़ने का अपेक्षा कम हो गए। परन्तु जय भा छाछानों के उत्पादन में क्या हुई या छाछान उत्पादन स्थिर हो गया तो कीमत बढ़ गई।

(1) उत्पादन और सभरण में उच्छादन—यह मन्त्र में हम छाछानों के उत्पादन में तेजी से होने वाले उतार उठावों का भी उल्लेख करना चाहते हैं छाछानों का उत्पादन जो 1950-51 में 500 लाख टन था बढ़कर 1964-65 में 590 लाख टन हो गया। इसने अगले वर्ष (1965-66) में उत्पादन तेजी से कम होकर 720 लाख टन हो गया अर्थात् इसमें 20 प्रतिशत की कमी हुई। फिर 1970-71 में 1,050 लाख टन का रिकार्ड उत्पादन हुआ परन्तु 1971-72 में गिरकर 970 लाख टन आर 1973-74 में 1,010 लाख टन हो गया। 1975-76 में छाछान उत्पादन बढ़कर 1,160 लाख टन हो गया। छाछानों के उत्पादन में ये उच्छादन कामन वृद्धि का एक प्रमुख कारण थे। 1993-84 छाछान उत्पादन यह 1,524 लाख टन के रिकार्ड स्तर पर पहुंच गया किन्तु 1987-88 में भी सूखा पड़ने के कारण यह कम होकर 1,384 लाख टन हो गया। 1996-97 में यह पुन बढ़कर

1985 लाख टन के रिकार्ड स्तर पर पहुँच गया। खाद्यान्न उत्पादन के उतार चढ़ाव के कारण कीमत वृद्धि को प्रोत्साहन मिलता है। इसी प्रकार इस बात का उल्लेख करना जरूरी है कि निर्मित वस्तुओं का सभरण कुछ वर्षों में पर्याप्त मात्रा में नहीं बढ़ा। संचालन शक्ति में गड़बड़ हड़तालें एवं तालाबंदियों और परिवहन सुविधाओं का अभाव निर्मित वस्तुओं के उत्पादन की कम वृद्धि दर के मुख्य कारण थे। वस्तुओं की मांग के अत्यधिक होने के कारण उत्पादक कीमतों को बढ़ाने में बहुत हद तक सफल हो गए।

(ii) तेल की कीमतों में वृद्धि और विश्वव्यापी स्फीति (Global inflation)—सितम्बर 1973 के पश्चात् पेट्रोलियम की कीमतों में तीव्र वृद्धि भी स्फीतिकारी दबावों को बढ़ावा देने का प्रमुख कारण समझी जाती है। इसके परिणामस्वरूप आयातित तेल पर आधारित वस्तुओं की कीमतों में भी भारी वृद्धि हुई। खाड़ी युद्ध के कारण 1990-91 के दौरान एक ही झटके में पेट्रोलियम उत्पाद की कीमतों में वृद्धि हुई जो सामान्य कीमत वृद्धि का मुख्य कारण थी।

(iii) प्रशासित कीमतों में वृद्धि—सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यम भी अपने उत्पाद और सेवाओं की कीमतें लगाकर बढ़ाते रहे हैं। इनमें सामान्यतः अन्य उद्योगों के लिए कच्चे माल शामिल होते हैं। इसका एक महत्वपूर्ण उदाहरण भारतीय रेलवे है जो पिछले कुछ वर्षों से लगातार अपने किराए एवं भाड़े बढ़ाती जा रही है। इस प्रकार बहुत सी अन्य वस्तुओं जैसे इस्पात, सीमेंट, कोयला आदि की प्रशासित कीमतें बढ़ायी जा रही हैं जो सामान्य कीमत स्तर को ऊपर चढ़ाती हैं। प्रशासित कीमतों की प्रत्येक वृद्धि देश में स्फाटिकारी शक्तियों को और प्रचण्ड करती है।

अन्य कारण—सरकार और राजकीय क्षेत्र देश में कीमत स्तर को बढ़ाने के लिए काफी हद तक जिम्मेदार थे। प्रत्येक बजट के साथ सरकार वस्तुओं की कीमतें बढ़ा देती थी और व्यापारी वर्ग इस अवसर का लाभ उठाकर लगाए गए कटों से भी अधिक कीमतें बढ़ा लेते थे। इसी प्रकार 1973 में सरकार ने गेहूँ के धोक व्यापार का राष्ट्रीयकरण किया और चावल पर भी इसे लागू करने की धमकी दी। इस उपाय से सामान्य व्यापार पूर्णतया अस्त व्यस्त हो गया और गेहूँ की खुले बाजार में कीमत एकदम बढ़ गई। साथ ही सरकार सार्वजनिक वितरण प्रणाली (Public distribution system) के लिए पर्याप्त मात्रा में खाद्यान्न वसूल करने में विफल हुई। सरकार विदेशों से भी अनाज प्राप्त करने में सफल न हुई। यह भी कहना ठीक ही होगा कि सरकार वसूली की कीमतें (Procurement prices) निश्चित करने में किसान विरोधी और ढील की नीति चलाती रही। यही बात

अनिवार्य वस्तुओं अर्थात् चीनी वनस्पति साबुन कपड़ा आदि की कीमतों को नियंत्रित करने के बारे में भी सत्य है। न ही नियन्त्रण कड़ाई से लागू किए गए जिसके परिणामस्वरूप व्यापारियों को काले बाजार का अवसर मिला।

सच तो यह है कि देश में स्फीति की एक लहर दौड़ पड़ी जिसमें दुकानदार बिना किसी कारण के कीमतें बढ़ाते जाते और उपभोक्ता चुपचाप इन कीमतों को अदा करते रहे। इस प्रकार की स्थिति देश की आर्थिक स्थिरता के लिए खतरा है।

### 3 भारत में कीमतों पर नियंत्रण

सरकार मूल्यों को नियंत्रित तथा नियमित करने के उपाय कर रही है। स्थिति को स्थिर रखने तथा स्ट्रेबार्जो को दुर्लभता की स्थिति का दुरुपयोग करने से रोकने के लिए व्यापक उपाय अपनाए गए। चूँकि मूल्य वृद्धि की समस्या मूल आवश्यकताओं की वस्तुओं के सभरण में कमी तथा मुद्रा सभरण (Money supply) और बेंक ऋण में तीव्र वृद्धि का परिणाम थी अतः मुद्रा सभरण तथा वस्तुओं का मूल्य नियत करने और उसके वितरण से सम्बन्धित विभिन्न उपायों का प्रयोग किया गया है।

#### माँग की व्यवस्था (Demand management)

1973-74 के पश्चात् कीमत नीति का बल भाग को सीमित करने वाले राजकोषीय (Fiscal) एवं मौद्रिक उपायों पर रहा है। परन्तु सघीय एवं राज्यीय सरकारें दोनों ही अपने व्यय को नियंत्रित करने में विफल रही।

(1) राजकोषीय उपाय (Fiscal measures)—जुलाई 1974 में भारत सरकार ने तीन अध्यादेश जारी करके उपभोक्ताओं के हाथ में निर्वर्त्य मौद्रिक आय (Disposable money incomes) को कम करने का प्रयास किया। अतिरिक्त घेतन (अनिवार्य जमा) अध्यादेश (1974) के आधीन मजदूरी में सभी प्रकार की वृद्धि एक वर्ष के लिए रोक दी गई। जनवरी 1984 में भारत सरकार ने सार्वजनिक व्यय को कम करने के एकमुश्त कार्यक्रम की घोषणा की जिसके आधीन सरकारी क्षेत्र में नयी भर्ती पर रोक लगा दी गई और सरकारी क्षेत्र में किए जाने वाले बहुत से व्यर्थ व्यय को काट दिया गया। किन्तु व्यवहार में सरकार करदाताओं के पैसे को बड़ी लापरवाही से खर्च कर रही है और इसके परिणामस्वरूप कीमतों में वृद्धि को रोकने की अपेक्षा इनमें तेजी से वृद्धि हुई है।

1990-91 के पश्चात् सरकार ने यह महसूस किया है कि राजकोषीय घाटे को कम करना चाहिए ताकि स्फीति नियंत्रित की जा सके। 1991-92 के बजट में पहला कदम

उठाया गया और बजट घाटे को जो 1990-91 में सकल देशीय उत्पाद का 8.4 प्रतिशत था, कम करके 1991-92 में 6.2 प्रतिशत और 1992-93 में कम करके 4.9 प्रतिशत पर लाया गया। इसके पश्चात् सरकार राजकोषीय घाटे को कम करने में विफल हुई और यह सकल देशीय उत्पाद के 7 प्रतिशत के इर्द गिर्द रहा। किन्तु सरकार ने तदर्थ राजकोषीय पत्रों (Adhoc treasury bills) जारी कर रिजर्व बैंक द्वारा उधार प्राप्त करने को सीमा 6000 करोड़ रुपये का दी है और इस प्रकार नयी क्रेन्सी जारी करने की प्रवृत्ति कम कर दी है।

इन उपायों के साथ मौद्रिक उपायों की सहायता से सरकार मुद्रा सभरण की मात्रा कम करके 1995-96 के शकालू स्फीतिकारो दबाव को कम कर सगी है।

**2 मौद्रिक उपाय—**भारतीय रिजर्व बैंक की मौद्रिक नीति सामान्य और चयनात्मक उधार नियंत्रण उपायों (Selective credit control measures) को लागू करने का रही है। इसका मुख्य लक्ष्य वाणिज्य बैंकों के उधार को उपलब्ध और लागत को प्रभावित करना था ताकि बैंक उधार फैलाव के कारण वस्तुओं की कीमतों में वृद्धि न हो। 1957 के पश्चात् रिजर्व बैंक ने चयनात्मक उधार नियंत्रण पर ही विशेष बल दिया है ताकि सद्गुणपूर्ण जमाखोरी (Speculative hoarding) को (खास तौर पर खाद्यान्नों, रूई, तिलहन, तेल, चीनी और सूता वस्त्र) निरुत्साहित किया जा सके।

अस्सी और नब्बे के दशक के दौरान भारत सरकार की मौद्रिक नीति अनिवार्य अत्यधिक तरलता (Liquidity) को रोकने की रही है। साथ ही इस बात का भी ध्यान रखा गया कि उत्पादक एवं प्राथमिकता वाले क्षेत्रों की वास्तविक आवश्यकताओं की पूर्ति की जाए। मुद्रा एवं उधार के विस्तार पर कड़ा नियंत्रण करने के उद्देश्य से सितम्बर 1981 में रोक आरक्षण अनुपात (Cash reserve ratio) 6 प्रतिशत से बढ़ाकर धीरे धीरे 15 प्रतिशत के अधिकतम स्तर पर कर दिया गया। इन उपायों के परिणामस्वरूप अथव्यवस्था में अतिरिक्त तरलता (Liquidity) को समेटा गया और इसके फलस्वरूप मौद्रिक एवं उधार विस्तार मर्यादित हो गया। अतः रिजर्व बैंक ने ऐसी मौद्रिक नीति अपनायी जिससे मुद्रा सभरण की वृद्धि मन्द हो जाए और अथव्यवस्थाओं में तरलता की मात्रा कम की जा सके।

सामान्यतया भारतीय रिजर्व बैंक अपना मौद्रिक नीति का प्रयोग उत्पादन में वृद्धि और सामान्य कीमत स्तर के नियंत्रण के वाच स्तुलन बनाने के लिए करता है चूँकि 1995-96 में सकल देशीय उत्पाद में 5.5 प्रतिशत वृद्धि की प्रत्याशा की गयी भारतीय रिजर्व बैंक ने विस्तृत मुद्रा (M)

के विस्तार को 15.5 प्रतिशत की सीमा के अन्दर रखने का प्रयास किया और इस प्रकार स्फीति दर को 8 प्रतिशत तक सीमित करने का लक्ष्य रखा। इस अवधि में भारतीय रिजर्व बैंक ने मौद्रिक वृद्धि दर को प्रतिबन्धित करने के लिए रोक-आरक्षण-अनुपात (Cash Reserve Ratio) और रिजर्व बैंक द्वारा सरकारी प्रतिपूर्तियों के विक्रय का प्रयोग किया।

### सभरण व्यवस्था (Supply management)

सभरण व्यवस्था का सम्बन्ध सभरण की मात्रा और इसकी वितरण प्रणाली से होता है। वस्तुओं के स्तर पर सरकार ने चावल, गेहूँ, चीनी, गुड़ और जनसमोह (Mass consumption) की अन्य वस्तुओं के मूल्य नियंत्रित करने पर अपना ध्यान केन्द्रित किया। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए सरकार ने जो उपाय किए वे हैं—

(1) अधिकतम मूल्य नियंत्रण—जमाखोरी और सट्टेबाजी (Hoarding and speculation) की प्रवृत्ति को हतोत्साहित करने के लिए सरकार ने राज्यीय सरकारों (State governments) से खाद्यान्नों के धोक और परचून मूल्य नियंत्रित करने को कहा। इसके अतिरिक्त सरकार कायम कीमत आयोग को सिफारिशों के आधार पर मुख्य फसला की वस्तुओं के न्यूनतम मूल्य भी नियंत्रित करती है। साथ ही अन्य महत्त्वपूर्ण वस्तुओं अर्थात् कपड़ा, चीनी, वनस्पति आदि की कीमतों भी नियंत्रित की गई।

(2) द्वैध कीमत प्रणाली—सरकार ने चानी सीमेंट और कागज जैसी वस्तुओं के लिए द्वैध कीमत प्रणाली (Dual pricing system) लागू की ताकि कमजोर वर्गों को इन वस्तुओं का एक निश्चित मात्रा नियंत्रित कीमतों पर उपलब्ध कराई जा सके। अन्य रूप इन वस्तुओं को खुले बाजार में ऊँची कीमत पर क्रय कर सकते हैं। द्वैध कीमत प्रणाली अपने उद्देश्य में विफल रही इससे बाजार में धम पैदा हुआ और कीमत की गतिविधि में खलबली पैदा हो गई।

(3) खाद्यान्नों के सभरण में वृद्धि—सरकार खाद्यान्नों की कमी के वर्षों में खाद्यान्न आयात द्वारा इनके सभरण को बढ़ाने का प्रयास करती है। 1970-80 और 1980-90 के दशक के दौरान केन्द्र सरकार ने हॉरिंत ब्राँटि की सफलता या तोष उठाया और खाद्यान्नों के सफल निरोधक स्टॉक (Buffer stocks) कायम किए। एक समय पर तो यह स्टॉक बढ़कर 300 लाख टन हो गया। सरकार का दृढ़ विश्वास था कि यदि वस्तुओं की मात्रा बढ़ा तो इसके फलस्वरूप जमाखोरी तथा सट्टेबाजी का प्रभाव को कम करने में सहायता मिले। ऐसा होने पर हा कीमतों की वृद्धि को रोक है।

(4) तिलहनों और दालों की समस्या हाल ही के वर्षों में—खाद्य तेलों, दालों, चाय और चीनी की कीमत में वृद्धि के कारण सामान्य कीमत-स्तर में वृद्धि हुई। सरकार ने देश में तिलहनों के उत्पादन को बढ़ाने के लिए मध्यम एवं दीर्घकालीन योजनाएँ तैयार की हैं। सरकार ने मूंगफली, सोयाबीन एवं सूर्यमुखी की ऊँची आगम्यता कीमतें (Support prices) भी घोषित की हैं। सोयाबीन और सूर्यमुखी की फसलों को बढ़ाने से देश में खाद्य तेलों के उत्पादन में अधिकतम वृद्धि संभव है। अल्पकाल में सरकार खाद्य-तेलों के आयात का भारता लेती रही है, चाहे अथवा यह बात धिरेन हो गई है कि आयात से यह जरूरी नहीं है कि देशीय उपभोक्ताओं के लिए कीमतें कम हो जाएँ।

इस सम्बन्ध में हमें सरकार द्वारा अन्य सभी कृषि पदार्थों के उत्पादन में वृद्धि करने के लिए किए गए उपायों को भी धृष्ट में रखना होगा।

(5) सार्वजनिक वितरण प्रणाली (Public Distribution System)—सरकार को नीति का एक महत्वपूर्ण पहलू सार्वजनिक वितरण प्रणाली को मजबूत बनाना था। इस उद्देश्य से सरकार ने अपने मूल्य की दुकानों (Fair price shops) का ढाल बिछा दिया। इसकी कुल संख्या 4 लाख हो गई और ये 50 करोड़ जनसंख्या को खाद्यान्न और चीनी का वितरण करती हैं। सार्वजनिक वितरण प्रणाली से दो लाभ प्राप्त होते हैं—प्रथम, इससे कीमतों को नीचे स्तर पर रखने में सहायता मिलती है, और द्वितीय, ये निम्न आय वर्गों को ओषाकृत कम कीमतों पर अतिवाय वस्तुएं उपलब्ध कराती हैं। सरकार ने इनका प्रयोग एक अन्तर्निहित उपाय के रूप में किया और जब कभी आन्तरिक उत्पादन में गिरावट आ जाती या कीमतें बढ़ जाती तो इसका महत्व समझ आता है। इस प्रणाली को और मजबूत बनाया गया है और इसका विस्तार ग्रामीण क्षेत्रों में किया गया है।

(6) निजी व्यापार पर नियन्त्रण (Control of Private Trade)—मूल्यों की रोकथाम और खाद्यान्न की जमाखोरी तथा सट्टेबाजी का अन्त करने के उद्देश्य से सरकार ने अनेक राज्यों में खाद्यान्न व्यापारियों से भी सहायता की जो स्पेसिअल से अपनी क्रियाओं को नियंत्रित तथा व्यापार आवरण को सुधारने को तयार थे। मुनाफे की सीमा निर्धारित करके व्यापारियों की मुनाफाखोरी को रोकने का प्रयत्न किया गया। व्यापारियों तथा उत्पादकों द्वारा बिना घोषणा किए एक निश्चित सीमा से अधिक खाद्यान्न रखने पर गैर लगा दी गई। भारतीय खाद्य निगम (Food Corporation of India)

बड़े पैमाने पर अन्तर्-क्षेत्र में क्रय करके न्यूनता-ग्रस्त क्षेत्रों में खाद्यान्न बेच रहा है। मिनम्बर 1977 के अन्त में, दालें एवं खाद्य-तेल (भण्डार नियन्त्रण) आदेश जारी किया गया जिसके आधारे अनिवार्य वस्तु नियन्त्रण कानून की धाराओं के अनुसार थोक एवं परचून विक्रेताओं के लिए स्टॉक की अधिकतम सीमा तय की गई। इसका उद्देश्य व्यापारियों में मुनाफाखोरी को कम करना था।

(7) अन्य प्रारंभिक उपाय—पिछले दो वर्षों में सरकार ने स्थिति के नियन्त्रण के लिए निम्नलिखित उपाय किए हैं—

(i) चीनी, दालों आदि के आयात के लिए खुले सामान्य लाइसेंस (Open General licence) के आधारे आयात की नीति।

(ii) केंद्र सरकार के बजट में व्यापार और टैरिफ नीतियों द्वारा यह सुनिश्चित करना कि औद्योगिक पदार्थों की देशीय कीमतें प्रतिस्पर्धी बनी रहें।

(iii) बहुत-सी मरीचों पर उत्पाद शुल्क (Excise duty) में कटौती द्वारा औद्योगिक पुनर्गठन को प्रोत्साहित करने और औद्योगिक वृद्धि को बढ़ावा देना।

भारत की सामाजिक जनता के लिए बढ़ती हुई स्थिति पिछले कई वर्षों से सबसे अधिक महत्वपूर्ण समस्या बनी हुई है। स्थिति पर यत्नान संदर्भ में कार्य पाने के लिए एक और गहराईय चार्ज को कम करना होगा और दूसरी ओर मौद्रिक विस्तार पर नियंत्रण करना होगा। इन मूल उद्देश्यों के अतिरिक्त, यह भी अत्यन्त आवश्यक है कि औद्योगिक उत्पादन का पुनर्गठन एवं विस्तार हो और इस प्रकार उत्पादकों एवं अन्य अतिवाय वस्तुओं जैसे तेल और चीनी के संभरण का प्रबन्ध किया जा सकता है। इन नीतियों के प्रभावी परिपालन पर स्थिति नियंत्रण को सफलता निम्न करती है।

#### 4. हाल के वर्षों में भारत में थोक एवं उपभोक्ता कीमतों में हुए परिवर्तन का अध्ययन

भारत में थोक कीमत सूचकांक (Wholesale Price Index) वार्षिक राष्ट्रीय गणितन द्वारा तैयार किया जाता है और इसमें वे सभी वस्तुएं शामिल की जाती हैं जो महत्वपूर्ण एवं कीमत संवेदनशील (Price sensitive) हैं और जीवन क्रय विस्तार भाग के थोक विस्तार की परिधियों में होता है। थोक कीमत सूचकांक में मुख्य खाद्य पदार्थ, कच्चे माल, अर्धनिर्मित वस्तुएं और निर्मित वस्तुएं शामिल की जाती हैं।

(Weights) प्रदान किए जाते हैं जो कि विभिन्न समूहों में बड़े दिए जाते हैं जिन्हें से 800 महत्व एक कृषि से उत्पन्न होने वाली वस्तुओं अर्थात् खाद्यान्नों अन्य खाद्य पदार्थों कृषि से प्राप्त खाद्य भिन्न वस्तुओं पेय पदार्थों तम्बाकू और तम्बाकू उत्पाद, रूई परतसन और अन्य टेक्सटाइल को दिए जाते हैं। परिणामतः थोक कीमत सूचकांक में सामान्यतया मौसमी परिवर्तन होते हैं जो कि खराब फसल का बटुई के हई गिर्द घूमते हैं। भारत में थोक कीमत सूचकांक का उद्देश्य रुपये की सामान्य क्रयशक्ति को मापना है।

परचून कीमतें (Retail prices) के सूचकांक का प्रयोग रुपये के मूल्य को अन्तिम उपभोक्ता वस्तुओं (Final consumption goods) के संदर्भ में मापना है जो कि देश की परचून मण्डियों में बेची या खरादी जाती हैं। परचून कीमत सूचकांक का उद्देश्य उपभोक्ताओं के संदर्भ में रुपये की क्रयशक्ति को मापना होता है। इस सूचकांक के निर्माण में वार्षिक कठिनाई यह है कि उन्हीं वस्तुओं की कीमत और बहुत लम्बे समय के लिए उपलब्ध न हो। इस प्रकार भारत सरकार तान प्रकार के उपभोक्ता कीमत सूचकांक (Consumer Price Index) तैयार करता है अर्थात् औद्योगिक श्रमिकों के लिए, नगराय गर कामगार कमचारियों (Urban non manual employees) के लिए और कृषि श्रमिकों के लिए। पहले दो प्रकार के उपभोक्ता सूचकांक देश के महत्वपूर्ण नगरीय क्षेत्रों के लिए और समग्र देश के लिए तैयार किए जाते हैं और तीसरा अर्थात् कृषि श्रमिकों का सूचकांक देश के सभी राज्यों और समग्र देश के लिए तैयार किया जाता है। हमने केवल वे वस्तुएँ और सेवाएँ शामिल की हैं जिनका सामान्यतः विरोध समूहों द्वारा उपभोग किया जाता है और इन वस्तुओं तथा सेवाओं का कानून उन मूल्यों में इकट्ठा किया जाता है जिनमें शामिल रहते हैं और जिन दुकानों से वे थपसर वस्तुएँ खरादते हैं। उपभोक्ता कीमत सूचकांक का उद्देश्य नगरीय तथा ग्रामीण क्षेत्रों में रहने वाले श्रमिक वर्गों के लिए रुपये के मूल्य में उस परिवर्तन को मापना है जो कि उपभोक्ता कीमतों में परिवर्तन के कारण होता है। इस प्रकार औद्योगिक श्रमिकों एवं नगरीय गर कामगार कमचारियों के उपभोक्ता कीमत सूचकांक का भी बहुत व्यावहारिक महत्व है क्योंकि वे श्रम वर्गों के निवाह लागत (Cost of living) के परिवर्तन को व्यक्त करते हैं। देश में मन्दूर का स्तर या महाद भते को निवाह लागत सूचकांक से गैर दिया जाता है और जब उपभोक्ता सूचकांक में एक निश्चित मात्रा में अन्व का बट्टी होता है तो श्रमिकों का मन्दूर मन्दूर या महाद भते में भी एक निश्चित बट्टी करना पड़ता है।

औद्योगिक श्रमिकों और गर कामगार कमचारियों के उपभोक्ता सूचकांक का आधार वर्ष 1960 है जबकि कृषि श्रमिकों के उपभोक्ता सूचकांक का आधार वर्ष 1960-61 है। देश में तेजी से बदलते हुए उपभोग ढांचे को ध्यान में रखते हुए भारत सरकार ने औद्योगिक श्रमिकों के लिए एक नया उपभोक्ता सूचकांक जारी किया है जिसका आधार वर्ष 1982 है और इस प्रकार 1960 वाले पुराने आधार वर्ष को बदल दिया गया था किन्तु नया उपभोक्ता कीमत सूचकांक अक्टूबर 1988 से उपलब्ध है और उस महाने से पुराने सूचकांक को बदल कर दिया गया। तुलना करने के लिए नये सूचकांक को 1993 से गुणा करके पुराने उपभोक्ता सूचकांक के साथ देखा जा सकता है।

### थोक कीमत सूचकांक और उपभोक्ता कीमत सूचकांक की तुलना

थोक कीमत सूचकांक और उपभोक्ता कीमत सूचकांक का जोक प्रकार से तुलना करना संभव नहीं क्योंकि ये अलग अलग वस्तुओं और भिन्न भिन्न महत्व (Uses) के आधार पर तैयार किये जाते हैं और इसके अतिरिक्त इनके आधार वर्ष भी अलग अलग हैं। अब हम थोक और परचून कामगारों में सापेक्ष मासिक एवं वार्षिक परिवर्तन की तुलना कर सकते हैं।

थोक कीमत सूचकांक और उपभोक्ता कीमत सूचकांक दोनों एक-दूसरे का प्रतिरूप के अनुसार परिवर्तित होते हैं। मोटे तौर पर थोक कीमतों में अग्रल से अक्टूबर के बीच बढ़ने का प्रवृत्ति पाया जाता है। गार नवम्बर से मार्च के अन्त तक कीमतों में गिरने का प्रवृत्ति रहता है। उपभोक्ता कीमत सूचकांक में इस प्रवृत्ति का अनुसरण करते हैं। उदाहरणार्थ अग्रल से अक्टूबर तक उपभोक्ता कीमतों में ऊपर का और बढ़ने का प्रवृत्ति होता है नवम्बर और दिसम्बर में वे गिरने लगते हैं। यह प्रवृत्ति साल दर साल पाया जाता है परन्तु कल महाने अथवा वर्षों में कुल भिन्नता हो सकती है क्योंकि सरकार कुछ विशिष्ट वस्तुओं के संचरण एवं कीमतों पर नियंत्रण कर सकता है।

सामान्य उच्चावचन के अनुरूप थोक कीमत सूचकांक पर राज्य एवं अन्तराष्ट्रीय घटनाओं का भी प्रभाव पड़ता है। हाल ही के वर्षों में थोक कीमत सूचकांक का प्रभाव करने वाले कारणों में व उत्सखनय है। आयातित तेल एवं पेट्रोलियम उत्पादों की कीमतों में बाढ़, अनवश्यक वस्तुओं जैसे खाद्यान्नों तथा गन्ना और तिलहन के उत्पादन में कमी आना आदि कारणों द्वारा उत्पन्न किया गया प्रभाव।

तालिका 7 कीमत सूचकांकों में तुलनात्मक परिवर्तन  
प्रतिशत

	उपभोक्ता कीमत सूचकांक			
	धोक कीमत सूचकांक	औद्योगिक और कृषि प्रतिकों के लिए	गैर कर्मचारियों के लिए	कृषि प्रतिकों के लिए
1981 82=100	1982-100	1984 85=100	1986 87=100	
1990-91	101	116	110	76
1991-92	136	135	117	193
1992-93	101	96	104	123
1993-94	84	75	69	35
1994 95	109	99	83	112
1995-96	78	97	99	111
1996-97	64	89	82	72
1997 98	48	100	102	105

स्रोत भारत सरकार, आर्थिक समीक्षा (1997 98)

उर्वरकों, बिजली सीमेंट आदि की प्रशासित कीमतों (Administered Prices) में वृद्धि, भारी बजट घाटे और परिणाम जनता के पास मुद्रा सभरण (Money supply) में वृद्धि लगातार बढ़ते हुए अप्रत्यक्ष कर और उनका वस्तुओं व कीमतों को बढ़ाने के रूप में प्रभाव।

तालिका 7 में दिए गए आंकड़े विभिन्न वर्षों में धोक और उपभोक्ता कीमत सूचकांक में परिवर्तन को व्यक्त कर हैं। कई वर्षों में उपभोक्ता कीमत सूचकांक की वृद्धि धोक कीमत सूचकांक की वृद्धि दर से अधिक रही है जाहिर है कि 1997 98 में जहां उपभोक्ता कीमत सूचकांक में 10 प्रतिशत की दर से वृद्धि हुई धोक कीमत सूचकांक की वृद्धि दर केवल 4.8 प्रतिशत थी। अतः इसका आ जनता के जीवन स्तर पर दुष्प्रभाव पड़ा परन्तु व्यापारियों ने अधिक मुनाफा कमाया।

□□□

# कृषि, उत्पादिता प्रवृत्तियाँ और फसल प्रतिरूप (AGRICULTURE, PRODUCTIVITY TRENDS AND CROP PATTERN)

## 1. राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में कृषि का स्थान

कृषि भारतीय अर्थव्यवस्था की रीढ़ है। पिछले दो दशकों से अधिक अवधि में औद्योगीकरण के संगठित प्रयास के बावजूद कृषि का गौरवपूर्ण स्थान बना हुआ है। देश का सबसे बड़ा उद्योग होने के कारण, कृषि देश की 70 प्रतिशत से अधिक जनता की जीविका का स्रोत है। राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में कृषि के महत्त्व का मूल्यांकन करने के लिए विभिन्न शीर्षकों के अन्तर्गत इसके कार्यभाग का विवेचन करना उचित होगा।

(i) राष्ट्रीय आय में कृषि का हिस्सा—राष्ट्रीय आय समिति तथा केन्द्रीय सांख्यिकी संगठन (Central Statistical Organisation) के आंकड़ों से स्पष्ट हो जाता है कि राष्ट्रीय आय में कृषि तथा सम्बद्ध व्यवसायों [यथा पशुपालन, वानिकी (Forestry) इत्यादि] का हिस्सा 1960-61 में 52 प्रतिशत था परन्तु 1993-94 में यह कम होकर केवल 32 प्रतिशत हो गया। यहाँ दो बातों पर ध्यान देना आवश्यक है—प्रथम, राष्ट्रीय आय में कृषि तथा सम्बद्ध उद्योगों का हिस्सा काफी अधिक है और द्वितीय, राष्ट्रीय आय में कृषि का हिस्सा धीरे-धीरे कम होता जा रहा है। उल्लेखनीय बात यह है कि राष्ट्रीय आय सम्बन्धी अनुमानों से न केवल कृषि की प्रधानता का निर्देश होता है, अपितु उसमें क्रमिक गिरावट का संकेत भी मिलता है। ऐसा होना भी चाहिए।

अन्य देशों की तुलना में भारत की राष्ट्रीय आय में कृषि के अनुपात की स्थिति के अध्ययन से पता चलता है कि भारत की राष्ट्रीय आय में कृषि का भाग 1990-91 में 32 प्रतिशत था, जबकि इंग्लैंड में यह 2 प्रतिशत, स. राज्य अमेरिका में 3 प्रतिशत, कनाडा में 4 प्रतिशत और आस्ट्रेलिया में 5 प्रतिशत था। जितना ही कोई देश समुन्नत है, कृषि का हिस्सा उतना ही कम है। भारत, जो उन्नत अर्थव्यवस्था की स्थिति तक नहीं पहुँचा है, अभी कृषि प्रधान है।

(ii) भारतीय कृषि और देश में रोजगार का ढाँचा—कृषि की इतनी अधिक प्रधानता है कि भारतीय

कार्यकारी जनसंख्या (Working population) का बहुत बड़ा भाग रोजगार के लिए इस पर आश्रित है। भारत की जनगणना के आंकड़ों के अनुसार, 67 से 69 प्रतिशत कार्यकारी जनसंख्या कृषि पर रोजगार के लिए निर्भर है। परन्तु संयुक्त राज्य और संयुक्त राज्य अमेरिका में केवल 2-3 प्रतिशत कार्यकारी जनसंख्या कृषि में लगी हुई थी, फ्रांस में यह अनुपात 7 प्रतिशत और आस्ट्रेलिया में 6 प्रतिशत था। केवल पिछड़े हुए और अल्पविकसित देशों में कृषि में कार्यकारी जनसंख्या का अनुपात काफी ऊँचा होता है। उदाहरणार्थ, यह मित्र में 42 प्रतिशत, बर्मा में 50 प्रतिशत, इन्डोनेशिया में 52 प्रतिशत और चीन में 72 प्रतिशत है।

(iii) औद्योगिक विकास के लिए कृषि का महत्त्व—भारत में कृषि के महत्त्व का कारण यह है कि इससे हमारे प्रमुख उद्योगों को कच्चा माल मिलता है। सूती और पटसन वस्त्र-उद्योग, चीनी, वनस्पति तथा बागान उद्योग (Plantation), ये सब सीधे कृषि पर निर्भर हैं और भी ऐसे अनेक उद्योग हैं जो कृषि पर अप्रत्यक्ष रूप में निर्भर हैं। हाथ करपा बुनाई, तेल निकालना, चावल कूटना आदि बहुत से लघु और कुटीर उद्योगों को भी कृषि से कच्चा माल मिलता है। विनिर्माण-क्षेत्र में उत्पन्न आय का 50 प्रतिशत इस क्षेत्र से प्राप्त होता है।

किन्तु इधर कुछ वर्षों से उद्योगों के लिए कृषि का महत्त्व कम होता जा रहा है क्योंकि अनेक ऐसे उद्योग विकसित हो गए हैं जो कृषि पर निर्भर नहीं हैं। पचवर्षीय योजना के आधीन लौह और इस्पात उद्योग, रसायन उद्योग, मशीनी-औजार और अन्य इंजीनियरी उद्योग तथा विमान-निर्माण आदि आरम्भ किए गए हैं जो कृषि पर निर्भर पारम्परिक उद्योगों (Traditional industries) के मुकाबले अधिक महत्त्वपूर्ण माने जाने लगे हैं। इसके बावजूद कृषि द्वारा बहुत से उद्योगों अर्थात् चीनी, चाय, सूती वस्त्र और पटसन, वनस्पति तेल, खाद्य-पदार्थों, साबुन और अन्य कृषि पर आधारित उद्योगों के लिए कच्चा माल उपलब्ध कराया जाता है।

(iv) अन्तराष्ट्रीय व्यापार के क्षेत्र में कृषि का



महत्त्व—भारतीय कृषि अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के क्षेत्र में भी महत्त्वपूर्ण है। भारत से निर्यात की जाने वाली वस्तुओं में मुख्य कृषि वस्तुएँ ही हैं—चाय तम्बाकू तेल निकालने के बीज गर्म मसाले आदि। स्थूल रूप में कुल निर्यात में कृषि वस्तुओं का अनुपात लगभग 50 प्रतिशत है और कृषि से बनी वस्तुओं (यथा निर्मित पटसन और कपड़ा) का अनुपात लगभग 20 प्रतिशत है। इस प्रकार भारत के निर्यात में कृषि और उससे सम्बन्धित वस्तुओं का कुल भाग लगभग 70 प्रतिशत है। पिछले कुछ वर्षों में भारत के निर्यात की मात्रा और मूल्य दोनों में ही वृद्धि हुई है। यह वृद्धि विकास के लिए अत्यन्त महत्त्वपूर्ण है क्योंकि इससे मशीनों और कच्चे माल के आयात की अदायगी में सहायता मिलती है।

(v) आर्थिक आयोजन में कृषि क्षेत्र का कार्यभाग—राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था में कृषि के महत्त्व के और भी अनेक कारण हैं। कृषि भारत की परिवहन-व्यवस्था का मुख्य अवलम्ब है क्योंकि रेलवे और सड़क मार्ग का अधिकांश व्यापार कृषि वस्तुओं को लाना ले जाना है। अन्तर्देशीय व्यापार की वस्तुएँ भी मुख्यतः कृषि वस्तुएँ ही हैं। इसके अतिरिक्त अच्छी फसल के कारण किसानों की ऋण शक्ति बढ़ जाती है जिससे उद्योग निर्मित वस्तुओं की मांग और कीमते बढ़ जाती हैं। परिणामतः उद्योगों की प्रगति होने रागती है। इस प्रकार यदि फसल बुरी हुई तो व्यापार में मन्दी आ जाती है। अन्त में सरकार के विशेषतया राजकीय सरकार के वित्त साधन बहुत कुछ कृषि की सम्पन्नता पर निर्भर करते हैं।

अतः यह बात स्पष्ट हो जाती है कि कृषि भारतीय अर्थव्यवस्था की रीढ़ है और कृषि की सम्पन्नता पर भारतीय अर्थव्यवस्था की समृद्धि निर्भर करती है। इसके साथ यह भी सत्य है कि कृषि में प्रति व्यक्ति उत्पादिता उद्योग की तुलना में कम है। परिणामात् अल्पविकसित अर्थव्यवस्थाओं के अनेक विद्वानों का मत है कि भारतीय अर्थव्यवस्था में कृषि की प्रधानता ही भारत की प्रति व्यक्ति आय के न्यूनतम होने का कारण है। उनके मतानुसार जब तक भारतीय अर्थव्यवस्था में कृषि की प्रधानता बनी रहेगी तब तक प्रति व्यक्ति आय वांछनीय स्तर तक नहीं बढ़ पाएगा।

**सामान्य आर्थिक विकास के लिए कृषि विकास अनिवार्य**

भारत में कृषि के महत्त्व का एक कारण यह भी है कि राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था की प्रगति के लिए कृषि का विकास एक अनिवार्य शर्त है। रग्नेर नर्स (Ragnar Nurkse) का

कहना है कि कृषि पर आधारित अतिरिक्त जनसंख्या को वहाँ से हटाकर नए आरम्भ किए गए उद्योगों में लगाया जाना चाहिए। नर्स का मत यह है कि इससे एक ओर कृषि उत्पादिता (Agricultural productivity) में वृद्धि होगी और दूसरी ओर अतिरिक्त श्रम-शक्ति का उपयोग करके नई औद्योगिक इकाइयों (Industrial units) की स्थापना की जा सकेगी।

आजकल नर्स सिद्धान्त पर आलोचना के रूप में यह कहा गया है कि औद्योगीकरण का अर्थ कृषि क्षेत्र से श्रमिका को हटाकर उद्योगों में लगा देना नहीं है। औद्योगीकरण के लिए विशेष प्रकार की अभिप्रेरणायें और मूल्य (Motivations and values) आवश्यक हैं जिनका भारत जैसी कृषि प्रधान अर्थव्यवस्था में विकास नहीं हो सकता। उक्त प्रेरणाओं और मूल्यों के विकास के लिए पहले कृषि में ही परिवर्तन किया जाना अनिवार्य है। दूसरे विषय अतिरिक्त (Marketable surplus) में काफी वृद्धि करनी पड़ेगी ताकि बढ़ती हुई शहरी आबादी की आवश्यकताओं को पूरा किया जा सके तथा उद्योगों को कच्चा माल उपलब्ध कराया जा सके। तीसरे नए उद्योग चाहे कितनी ही तीव्र गति से क्यों न विकसित हों भारत की लगातार बढ़ रही आबादी और श्रम शक्ति को रोजगार दिलाने में पर्याप्त नहीं होंगे। अतः अतिरिक्त रोजगार नए उद्योगों में नहीं अपितु स्वयं कृषि में ही अथवा प्रामाण्य उद्योगों में खोजना होगा। परिणामतः कृषि की उन्नति आवश्यक होगी।

दूसरे शब्दों में सामान्य आर्थिक प्रगति के लिए या तो कृषि का विकास पहले करना होगा या फिर साथ साथ। भारतीय आयोजकों को दूसरी और तीसरी योजना में यह कठु अनुभव प्राप्त हुआ कि कृषि क्षेत्र से वस्तुओं की अपेक्षित मात्रा में प्राप्ति न हो सकने के कारण कैसे सम्पूर्ण आयोजन प्रक्रिया (Planning process) ही अस्त व्यस्त होने लगती है।

यह उल्लेखनीय है कि भारत में विकास की आरम्भिक अवस्था में कृषि विकास पर अधिक बल दिया जाना चाहिए। इसके कई उदाहरण हैं। सर्वप्रथम कृषि क्षेत्र में पूँजी उत्पाद अनुपात अधिक ऊँचा नहीं है। परिणामतः थोड़ी सी पूँजी से लगातार भारी कृषि उत्पादन किया जा सकता है। अतः कम से कम आरम्भिक अवस्था में आय में तीव्र वृद्धि करने के उद्देश्य से कृषि में अपेक्षाकृत अधिक विनियोग करना होगा। दूसरे देश में बचत और विनियोजन की गति अधिक है जबकि कृषि में बचत और विनियोग की गति अधिक हो। तीसरे कृषि विकास के लिए विदेशी मुद्रा इतनी आवश्यक नहीं है जितनी कि औद्योगिक विकास के लिए। अतः भारत का जिसे विदेशी मुद्रा के संकट का सामना करना पड़ रहा है कृषि विकास पर बल देना चाहिए।

इस विवरण से दो निष्कर्ष प्राप्त होते हैं। (क) कृषि भारतीय अर्थव्यवस्था का सबसे महत्वपूर्ण क्षेत्र है और (ख) देश के सामान्य आर्थिक विकास के लिए कृषि का विकास अनिवार्य है।

## 2. 1950-51 के पश्चात् कृषि-विकास

घाटे स्वतन्त्रता-पूर्व काल के लिए कृषि सम्बन्धी आँकड़े बहुत ही अविश्वसनीय और दोषपूर्ण हैं, फिर भी इनसे यह संकेत मिलता है कि 20वीं शताब्दी के पूर्वार्द्ध में कृषि-उत्पादन में, जनसंख्या की तुलना में नायमात्र वृद्धि हुई। उदाहरणार्थ, श्री जे पी भट्टाचार्य के अनुसार 1901 और 1946 के बीच जनसंख्या में 38 प्रतिशत की वृद्धि हुई किन्तु कृषि आधुनिक भूमि के क्षेत्रफल में केवल 18 प्रतिशत की वृद्धि हुई। सभी फसलों की औसत उत्पादिता (Average productivity) में 13 प्रतिशत की वृद्धि हुई और खाद्य-फसलों में केवल 1 प्रतिशत की वृद्धि हुई। अब जनसंख्या की वृद्धि खाद्य-उत्पादन की वृद्धि से काफी हद तक अधिक रही। उस समय यह विश्वास किया जाता था कि भूमि की उर्वरता में गिरावट हो रही है और कृषि व्यवहारों (Agricultural practices) को कुशलता गिर रही है। इस विश्वास का प्रतिबिम्ब भारतीय कृषि अनुसंधान परिषद और अधिक अन्य उगाओ-बाँच समिति के निष्कर्षों में मिलता है।

## स्वतन्त्रता के पश्चात् कृषि-विकास

1950-51 के पश्चात् आर्थिक आयोजन आरम्भ करने के पश्चात् और कृषि विकास पर विशेष बल देने (खासकर 1962 के बाद) के कारण अवरुद्ध कृषि की प्रवृत्ति पलट दी गई।

(1) कृषि आधुनिक क्षेत्रफल में लगातार वृद्धि हुई,

(2) प्रति हैक्टेयर उत्पादन (अर्थात् कृषि उत्पादिता) में भी लगातार वृद्धि हुई, और

(3) क्षेत्रफल में वृद्धि के साथ-साथ प्रति हैक्टेयर उत्पादन में वृद्धि के परिणामस्वरूप, सभी फसलों के कुल उत्पादन में वृद्धि की प्रवृत्ति पाई गई।

इस सम्बन्ध में दो बातों का ध्यान रखना होगा। पहली, भारत में कृषि उत्पादन पर प्रकृति द्वारा निर्धारित वर्षा एवं मौसम का भारी प्रभाव पड़ता है। कृषि-आधुनिक क्षेत्र, औसत प्रति हैक्टेयर उत्पादन और कुल उत्पादन में साल-दर-साल उच्चावचन होता रहता है। मौसम-सम्बन्धी प्रभाव को अलग करना बहुत कठिन है जिससे कृषि-विकास पर केवल कृषि-आदानों (Agricultural inputs) और तकनीकों के प्रभाव को आका जा सके। यह बात विशेषकर सरकारी दावों के सदर्भ में महत्व रखती है जिनके अनुसार जैव रसायन तकनीक (Bio chemical technology) की कामयाबी को साधारणतया हरित क्रांति की संज्ञा दी जाती है।

तालिका 1 स्वतन्त्रता के पश्चात् मुख्य फसलों में क्षेत्रफल में वृद्धि

	लब्ध हैक्टेयर			वार्षिक वृद्धि-दर (%)	
	1949-50	1954-55	1959-64	1949-50 से 1964-65	1954-55 से 1959-64
1 सभी खाद्यान्न	990	1,180	1,220	14	0.1
जिसमें					
चावल	300	360	420	13	0.5
गेहूँ	100	130	250	17	2.2
मूँगे अनाज	390	440	330	0.9	1.1
दालें	200	240	220	12	-0.3
2 सभी खाद्य भिन्न फसलें	230	330	400	2.5	0.7
जिसमें					
तिलहन	100	115	270	2.6	0.3
गन्ना	15	26	34	2.5	-0.4
रूई	49	84	73	3.3	1.5
आलू	2	4	17	4.4	3.9
3 सभी फसलें	1,220	1,510	1,620	1.6	0.3

दूसरे, जिस अवधि पर हम विचार कर रहे हैं उसे सदी सुविधा से दो अवधियों में विभाजित किया जा सकता है अर्थात् हरित-क्रान्ति से पूर्व काल (1960-65) और हरित-क्रान्ति के बाद का काल (1965-1995)।

1. 1949-50 के पश्चात् क्षेत्रफल की वृद्धि—तालिका 1 में 1949-50 के पश्चात् सभी फसलों के आधीन क्षेत्रफल में वृद्धि दी गई है। 1950-65 की हरित-क्रान्ति से पूर्व की अवधि के दौरान अतिरिक्त भूमि काफ़ी मात्रा में साई गई और सिंचाई सुविधाओं के विस्तार द्वारा बंजर भूमियों में भी खेती की जाने लगी। 1950-65 के दौरान सभी फसलों के आधीन क्षेत्रफल में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई और क्षेत्रफल की वार्षिक वृद्धि-दर सभी फसलों में 1.6%, खाद्यान्नों में 1.4 प्रतिशत और खाद्य-भिन्न फसलों (Non food crops) में 2.5 प्रतिशत रही।

तालिका 1 से जाहिर है कि 1964-65 से पूर्व सभी फसलों में, बिना किसी अग्रसर के, कृषि-आधीन क्षेत्रफल की वृद्धि हुई। इसका अभिप्राय यह कि खेती को सीमाना एवं बंजर भूमियों में भी बढ़ाया गया और कुछ परिवर्तितियों में तो इसे व्यर्थ-भूमियों (Waste lands) और वन आधीन भूमियों में भी बढ़ाया गया। आलू की खेती में इस अवधि में सबसे अधिक क्षेत्र वृद्धि (Area growth) हुई अर्थात् 4.4 प्रतिशत प्रति वर्ष की और इसके बाद मक्खन या गन्ने का 3.3 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि। खाद्यान्नों में, गेहूँ के आधीन क्षेत्रफल में 1.7 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि रिकार्ड की गई।

1967-68 के पश्चात् कृषि क्षेत्र में विस्तार की गुंजाइश धीरे धीरे घटती गई। हरित क्रांति के बाद के काल (1968-94) में, क्षेत्रफल में वार्षिक वृद्धि दर काफी कम

थी—सभी फसलों में 0.3%, खाद्यान्नों में 0.1% और खाद्य-भिन्न फसलों में 0.7%।

1968-94 की अवधि के दौरान, केवल चावल की फसल के आधीन क्षेत्रफल में 11 प्रतिशत की वृद्धि हुई जबकि गेहूँ के आधीन क्षेत्रफल में 77 प्रतिशत वृद्धि हुई। परिणामतः चावल के आधीन क्षेत्रफल की वार्षिक वृद्धि दर केवल 0.5 प्रतिशत थी जबकि गेहूँ के आधीन क्षेत्रफल में यह 2.2 प्रतिशत थी। गेहूँ के आधीन क्षेत्रफल में वृद्धि स्पष्टतः जीवन-रक्षण तकनीकाओं के कृषि में लागू करने का परिणाम थी परन्तु यह वृद्धि मोटे अनाजों और दालों की कीमत पर थी। इन दो अवधियों में फसलों के ढाँचे में परिवर्तन हो रहा है। कुल कृषि-आधीन क्षेत्रफल में गेहूँ का भाग 8.5 प्रतिशत से बढ़कर 13.7 प्रतिशत हो गया। सिंचाई-आधीन क्षेत्रफल में गेहूँ का भाग 15 प्रतिशत से बढ़कर 38 प्रतिशत हो गया।

खाद्य-भिन्न फसलों में आलू के आधीन क्षेत्रफल में अग्रपर्यन्तक वृद्धि हुई (इस अवधि में 175 प्रतिशत की वृद्धि और वार्षिक वृद्धि-दर 3.9 प्रतिशत) और बागान-फसलों (Plantation crops) में यह वृद्धि 67 प्रतिशत थी।

2. प्रति हेक्टेयर उत्पादितता में वृद्धि—मोटे तौर पर स्वतन्त्रतापूर्व काल का मुख्य लक्षण सामान्य रूप में कृषि-उत्पादितता में पिछड़ और विशेषकर खाद्यान्न-उत्पादितता में कमी था और यह प्रभुति स्वतन्त्रता-प्राप्ति के बाद के पहले तीन वर्षों में एक सीमा तक बनी रही जिसे 1950-51 में आयोजन द्वारा पराजित किया। सिंचाई में विस्तार और कृषि की समय प्रणाली के उपयोग और साथ ही आधुनिक कृषि व्यवहारों जिन्हें संकर बीज (Hybrid seeds) भी शामिल

तालिका 2 स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् मुख्य फसलों की उत्पादितता में वृद्धि

	प्रति हेक्टेयर उत्पादन			वार्षिक वृद्धि-दर (%)	
	1949-50	1964-65	1993-94	1949-50 से 1964-65	1964-65 से 1993-94
1 सभी खाद्यान्न	5.5	7.6	14.9	1.4	2.1
चावल (विस्तृत)	7.1	10.8	16.8	2.1	2.1
गेहूँ (विस्तृत)	6.6	9.1	23.7	1.3	3.6
मोटे अनाज (विस्तृत)	4.3	5.1	10.0	1.3	2.3
दालें (विस्तृत)	4.0	5.1	5.8	0.2	0.5
2 सभी खाद्य भिन्न फसलों				0.9	1.6
जिम्बेबी					
शिलहन (विस्तृत)	5.2	5.6	8.8	0.1	1.6
गन्ना (विस्तृत)	3.4	4.7	6.7	1.0	1.2
रूई (किसी प्रकार)	9.5	12.2	24.8	2.0	2.4
आलू (विस्तृत)	6.6	8.4	16.0	1.6	3.0

ये, द्वारा सभी फसलों के प्रति हैक्टेयर उत्पादन में धीरे-धीरे और लगातार वृद्धि प्राप्त की गई। तालिका 2 में प्रति हैक्टेयर उत्पादन में वृद्धि सम्बन्धी आँकड़े दिए गए हैं।

कृषि विभिन्न फसलों की उत्पादिता के आँकड़ों को "खाद्य-भिन्न फसलों" में एक ही रूप में एकत्र करना व्यवहार्य नहीं, इसलिए कुछ चुनी हुई फसलों के लिए प्रति हैक्टेयर उत्पादिता के आँकड़े दिए गए हैं। जैसा कि उल्लेख किया जा चुका है, मौनसून और मौसम की परिस्थितियों का प्रति हैक्टेयर औसत उत्पादिता पर प्रभाव पड़ता है और परिणामतः प्रति हैक्टेयर उत्पादिता में उच्चावचन न केवल ठोस कृषि-तकनीकों के प्रभाव को व्यक्त करते हैं परन्तु मापनिक-कालांतरों के प्रभाव को भी शामिल करते हैं।

हरित क्रांति से पूर्व की अवधि के दौरान चावल की उत्पादिता में काफी प्रभावी वृद्धि-दरें रिकार्ड की गईं-1949-50 में 7 क्विन्टल प्रति हैक्टेयर से 1964-65 में लगभग 11 क्विन्टल तक। वार्षिक वृद्धि-दर 2.1 प्रतिशत थी। चावल की तुलना में गेहूँ की उत्पादिता में वृद्धि-दर इस अवधि के दौरान मर्यादित थी। उदाहरणार्थ गेहूँ के बारे में प्रति हैक्टेयर उत्पादिता 1949-50 में 6.6 क्विन्टल से बढ़कर 1964-65 में 9.1 क्विन्टल हो गई। खाद्य-भिन्न फसलों में, रुई एवं गन्ने की उत्पादिता में मर्यादित वृद्धि रिकार्ड की गई।

दूसरी अवधि के दौरान, गेहूँ में सबसे अधिक आश्चर्यजनक वृद्धि-दर (3.6 प्रतिशत) और आलू में 3.0 प्रतिशत प्रतिवर्ष की वृद्धि दर प्राप्त की गई। गेहूँ का प्रति

हैक्टेयर उत्पादन अब 23.7 क्विन्टल है जबकि चावल का इसकी तुलना में केवल 18.8 क्विन्टल है। परन्तु चावल में भी इस अवधि के दौरान 2.1 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त की गई। अन्य सभी फसलों में प्रति हैक्टेयर उत्पादिता में वृद्धि या तो मर्यादित थी, या बहुत ही कम थी। उदाहरणार्थ, मोटे अनाजों की उत्पादिता में 1.2 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि हुई। दूसरी ओर दालों की वृद्धि दर 0.5 प्रतिशत और तिलहन की औसत वार्षिक वृद्धि दर केवल 1.7 प्रतिशत रिकार्ड की गई। इससे साफ ज़ाहिर है कि नयी जीव-रसायन तकनीकाओं गेहूँ के उत्पादन के लिए विशेष रूप से उपयुक्त थी किन्तु यह अन्य फसलों के लिए प्रभावी न बन गई।

तालिका 3 बड़े लक्ष्यक ढंग से कुछ तथ्य प्रस्तुत करती है। इसमें (क) भारत की मुख्य खाद्य एवं खाद्य-भिन्न फसलों (Non food crops) की वास्तविक उत्पादिता दी गई है, और तुलना के उद्देश्य से (ख) प्रत्येक विशिष्ट फसल के लिए विश्व के सबसे बड़े उत्पादक देश की वास्तविक उत्पादिता दी गई है और (ग) विश्व में प्रति हैक्टेयर अधिकतम उत्पादिता दी गई है।

चावल और गेहूँ दोनों के सदर्भ में विश्व में सबसे अधिक उत्पादिता 75 क्विन्टल प्रति हैक्टेयर क्रमशः उत्तर कोरिया और आयरलैण्ड में रिकार्ड की गई। चीन जो विश्व का सबसे बड़ा चावल और गेहूँ का उत्पादक है की औसत उत्पादिता क्रमशः 55 क्विन्टल है। इसके विरुद्ध भारत की चावल और गेहूँ की वार्षिक औसत उत्पादिता तुलना की

तालिका 3 1993-94 में प्रति हैक्टेयर वास्तविक उत्पादिता-क्विन्टलो में

भारत के अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों की क्षमता	भारत में वास्तविक उत्पादिता	विश्व के सबसे बड़े उत्पादक की उत्पादिता	देश	विश्व की अधिकतम उत्पादिता	देश
खाद्य फसलें					
चावल	43 से 58	18.8	55.1	चीन	75.0 उत्तर कोरिया
गेहूँ	60 से 68	23.7	31.2	चीन	74.5 आयरलैण्ड
ज्वार	30 से 42	8.9	37.3	यू.एस.ए.	55.4 स्पेन
मक्की	60 से 111	15.8	68.4	यू.एस.ए.	85.0 ग्रीस
खाद्य भिन्न फसलें					
आलू	238 से 309	160	100	सेवियत संघ	443.2 बेल्जियम
मृगफलों					
तेरिया	10 से 30	9.3	9.2	भारत	64.5 लक्जम्बर्ग
सोयाबीन	15 से 20	8.6	12.1	चीन	35.7 इराईल
पटसन	15 से 25	10.2	22.5	यू.एस.ए.	31.9 नोदलैण्ड
	25 से 30	19.0	18.0	भारत	35.6 इटली
					भूटान

दृष्टि से बहुत कम है—जावन में 17.5 स्क्वियल आर गहूँ में केवल 22.7 स्क्वियल। जावन भारत का मुख्य फसल है और इसका औषध उत्पादिता उत्तर कोरिया का तुना में एक चौथाई (23%) और जावन का तुना में एक तिहाई (31%) है। गहूँ और आलू-य दोनों फसलें जिनमें पिछले 30 वर्षों में अधिकतम वृद्धि रिकार्ड की गई—महा भारत में औसत उत्पादिता इन फसलों का अधिकतम उत्पादिता का तुना में बहुत कम है। आलू का भारत में प्रति हैक्टेयर औसत उत्पादिता 162 स्क्वियल है जबकि इसका तुना में प्रति हेक्टेयर—नज्जम में 443 स्क्वियल औषध उत्पादिता रिकार्ड की गई।

यदि हम भारत का प्रत्येक फसल का औसत उत्पादिता का तुना में प्रति अधिकतम उत्पादिता के साथ करें तो यह ज्ञात होता है कि भारत में उत्पादिता प्रति हेक्टेयर अधिकतम के 14 से 20 प्रतिशत का अभिमान है। इसमें जाहिर है कि औषध उत्पादिता बढ़ाने का बहुत अधिक गुंजाइश है और यह भारत के लिए एक चुनौती भी है।

तालिका 2 और 3 से यह स्पष्ट होता है कि स्वतंत्रता उपरान्त जावन में भारत में विभिन्न फसलों की औसत उत्पादिता में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है परन्तु अन्य देशों ने इससे भी अधिक वृद्धि का प्रमाण दिया है। उदाहरणार्थ चीन में 1965 और 1988 के दौरान जावन का प्रति हैक्टेयर औषध में 94 प्रतिशत वृद्धि रिकार्ड की गई जबकि भारत में

यह वृद्धि केवल 50 प्रतिशत थी और इसी प्रकार गहूँ की उत्पादिता में इस अवधि में चीन में 233 प्रतिशत की वृद्धि हुई जबकि भारत में यह 150 प्रतिशत थी। इसी तरह सूई का उत्पादिता में चीन की 250 प्रतिशत की वृद्धि के विरुद्ध भारत में उत्पादिता में केवल 63 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इन यह जावन साफ हो जाती है कि हरित क्रान्ति और जापानिक तंत्रज्ञानों अपनाव के परिणामस्वरूप केवल भारत में ही उत्पादिता में वृद्धि नहीं हुई बल्कि यह वृद्धि भारत में अन्य विकासशील देशों जैसे चीन की तुलना में बहुत कम थी।

तालिका 3 में भारत के अधिक उपजाऊ किस्म के बाजा का विभिन्न फसलों में उत्पादिता क्षमता (Productivity Potential) दी गई है। जाहिर है कि वास्तविक उत्पादिता और विभिन्न फसलों में सम्भावित उत्पादिता क्षमता में अंतर बहुत अधिक है। यदि भारत चीन द्वारा प्राप्त औसत उत्पादिता तक ही पहुँच जाए तो भारत प्रतिवर्ष 2500 से 3500 लाख टन खाद्यान्न उत्पन्न कर सकता है जबकि 1994-95 में इसका उत्पादन 1850 लाख टन था। यह भारत के लिए एक अवसर भी है और चुनौती भी।

1949-50 के पश्चात् उत्पादन की वृद्धि दरें—किसा भी कृषि वस्तु का उत्पादन क्षेत्रफल एवं प्रति हैक्टेयर उत्पादन के संयुक्त प्रभाव को व्यक्त करता है।

तालिका 4 स्वतंत्रता के पश्चात् मुख्य फसलों के उत्पादन की वृद्धि

	उत्पादन (लाख टन)			उत्पादन की वार्षिक वृद्धि दर (%)	
	1949-50	1964-65	1994-95	1949-50 से 1964-65	1967-68 से 1990-91
1 सभी खाद्यान्न	550	890	1850	3.2	2.5
जिसमें					
चावल	240	390	800	3.5	2.4
गेहूँ	60	120	580	4.0	5.4
मौजे अनाज	170	250	320	2.2	0.4
दाल	80	120	150	1.4	0.4
2 सभी खाद्य विभिन्न फसलें					
जिसमें				3.5	2.6
तिनहन	50	90	200	3.3	2.9
गन्ना	100	1220	2450	4.3	2.3
आलू	20	40	180	4.3	5.1
रूई (170 किग्रा के साथ गठ्ठ)	30	60	120	4.6	2.3
3 सभी फसलें				3.1	2.6

(देखिए तालिका 4) और यह बात भारत के सदर्थ में भी लागू होती है।

पहली अवधि (1950-65) के दौरान, खाद्यान्न के उत्पादन में 3.2 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त हुई। मुख्य अनाजों अर्थात् चावल और गेहूँ में उच्च वृद्धि दरें रिकार्ड की गईं अर्थात् क्रमशः 3.5 प्रतिशत और 4 प्रतिशत किन्तु मोटे अनाजों और दालों में सापेक्षत कम वृद्धि-दरें रिकार्ड की गईं। खाद्य-भिन्न फसलों के उत्पादन में 3.5 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि-दर प्रभावों हो सको जा सकती है।

1962 के पश्चात् सरकार ने जीव-रसायन तकनालाजी कृषि में इस उम्मीद से चालू की और इसके परिणामस्वरूप कृषि उत्पादन एवं कृषि उत्पादितता में उन्नति हुई। नयी तकनालाजी ने वास्तव में कृषि-उत्पादन को बढ़ाने में कोई बहुत आश्चर्यजनक भूमिका नहीं निभाई, इसके सिवाय कि गेहूँ के उत्पादन में 5.3 प्रतिशत और आलू के उत्पादन में 6.7 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई और अन्य सभी फसलों के उत्पादन में वृद्धि दर निम्न ही रही। मोटे अनाजों और दालों में तो यह वृद्धि नाममात्र ही थी। इस अध्ययन से कुछ महत्वपूर्ण निष्कर्ष प्राप्त होते हैं—

1 जबकि हरित-क्रान्ति से पूर्व के काल के दौरान, क्षेत्र विस्तार ने कृषि उत्पादन की उन्नति में काफी योगदान दिया, वहीं 1965 के बाद के काल में कृषि-उत्पादितता (Agricultural productivity) ने वृद्धि कृषि उत्पादन में वृद्धि का मुख्य कारण थी।

2 गेहूँ को छोड़, आधुनिक कृषि-तकनालाजी के अपनाने के बावजूद उत्पादन की वृद्धि-दर कायम न रखी जा सकी।

3 गेहूँ को छोड़, दूसरी अवधि (1965-91) में वृद्धि-दर पहली अवधि (1950-65) की तुलना में काफी नीची थी। दूसरी अवधि में सामान्य वृद्धि-दर में आश्चर्यजनक गिरावट होने के बावजूद, खाद्यान्न में वृद्धि-दर को 2.5 प्रतिशत प्रति वर्ष पर कायम रखे जाने का मुख्य कारण गेहूँ की 5.4 प्रतिशत उच्च वृद्धि-दर था।

4 मुख्य खाद्यान्नों के उत्पादन में राज्यों के भाग में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुए हैं। उदाहरणार्थ, देश के पूर्वी क्षेत्र (जिसमें पश्चिमी बंगाल, उड़ीसा, बिहार, असम और उत्तर-पूर्वीय राज्य शामिल हैं) का चावल में भाग इन दो अवधियों में 38 प्रतिशत से कम होकर 28 प्रतिशत हो गया। इसके विपरीत, उत्तरी-क्षेत्र (जिसमें पंजाब, हरियाणा और उत्तर प्रदेश शामिल हैं) का भाग 10 प्रतिशत से बढ़कर 23 प्रतिशत हो गया। गेहूँ के बारे में, स्थिति-निश्चयन में मुख्य परिवर्तन पश्चिम क्षेत्र में उत्तरी-क्षेत्र की ओर हुआ।

5 आधुनिक तकनालाजी को विश्वस्त वर्षा वाले क्षेत्रों या अच्छी सिंचाई सुविधाओं वाले क्षेत्रों में लागू करने के परिणामस्वरूप तिलहन, मोटे अनाजों और दालों का उत्पादन घटिया भूमियों की ओर धकेल दिया गया। अतः इन फसलों में उत्पादितता या कुल उत्पादन में अधिक वृद्धि प्राप्त न की जा सकी।

6 चाहे कृषि उत्पादन में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है किन्तु यह निरन्तर नहीं हुई बल्कि फसलों के उत्पादन में साल-दर-साल लगातार उच्चावचन होते जा रहे हैं।

### 3. निम्न उत्पादितता के कारण

#### (Causes of Low Productivity)

हम यह विवेचन कर चुके हैं कि भारत में विश्व के अन्य देशों के मुकाबले प्रति हैक्टर तथा प्रति श्रमिक कृषि उत्पादितता सबसे कम है। यद्यपि पिछले कुछ वर्षों में, विशेषताया योजनाओं के दौरान, स्थिति में काफी उन्नति हुई है फिर भी अभी काफी प्रगति करने की गुंजाइश है। कृषि के पिछड़ेपन के कारणों का विश्लेषण उपयोगी होगा क्योंकि इससे सरकार द्वारा कृषि के सुधार के लिए अपनाए गए उपायों और नीतियों को समझने में सहायता मिलेगी। ये कारण तीन वर्गों में बांटे जा सकते हैं—(क) सामान्य कारण, (ख) संस्थानात्मक कारण, और (ग) तकनीकी कारण।

#### (क) सामान्य कारण (General factors)

1 कृषि में लोगों की बहुत बड़ी सख्या का कार्यरत होना—भारतीय कृषि की असली समस्या इसमें बहुत अधिक लोगों का व्यवस्थित होना है। 1901 से कृषि पर निर्भर रहने वालों का अनुपात ज्यों का त्यों है अर्थात् लगभग 70 प्रतिशत है। यद्यपि कृषि में लगी आबादी की प्रतिशत सख्या में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है किन्तु कुल सख्या की दृष्टि से इस शताब्दी के आरम्भ में 1,630 लाख के मुकाबले 1991 में यह 5,900 लाख हो गई। जनसख्या में हुई स्वाभाविक वृद्धि को उद्योगों में खपना नहीं जा सका। यही नहीं, पारम्परिक दस्तकारियों (Traditional handicrafts) में लगे हुए व्यक्तियों ने भी उन्हें छोड़कर कृषि को ही अपनी आजीविका का साधन बना लिया। इस प्रकार कृषि पर निर्भर अत्यधिक जनसख्या के परिणामस्वरूप खेत विकसित होकर छोटे-छोटे टुकड़ों में बंट गए, प्रतिव्यक्ति भूमि की मात्रा कम हो गई और कृषि में अदृश्य बेरोजगारी प्रकट हुई। भूमि पर जनसख्या के निरन्तर दबाव के कारण प्रति किसान कृषि भूमि की मात्रा (Cultivated area per cultivator) 1901 से 1991 तक कुल क्षेत्रफल में वृद्धि के बावजूद 0.43 हैक्टर से कम होकर 0.20 हैक्टर हो गई। स्पष्ट है कि जब तक भूमि पर जनसख्या का यह दबाव कायम रहेगा, कृषि

के विकास में अधिकतर सफलता प्राप्त होने की संभावना कम हो रहेगी।

॥ निरुत्साहक ग्रामीण वातावरण—सामान्यतः भारतीय कृषक अशिक्षित, अज्ञानी अन्धविश्वासों एवं रूढ़िवादी हैं। इसके अतिरिक्त वह जाति प्रथा और संयुक्त परिवार प्रथा (Joint family system) जैसी पुरानी प्रथाओं से जकड़ा हुआ है। अन्धविश्वास और भाग्यवाद के कारण वह खेतों के पुराने तरीकों से ही पूर्णतया सन्तुष्ट है। आर्थिक प्रगति का विचार उसे प्रेरित नहीं करता। जब तक पिछड़ेपन को स्थायी रखने वाला वर्तमान वातावरण परिवर्तित नहीं हो जाता, तब तक कृषि की प्रगति की कोई सम्भावना नहीं। इस सम्बन्ध में स्थिति में धीरे-धीरे परिवर्तन हो रहा है।

3 अपर्याप्त फार्म-भिन्न सेवाएँ (Inadequate non-farm services)—भारतीय कृषि को फार्म-भिन्न सेवाओं यर्थात् वित्त और विपणन (Finance and marketing) की व्यवस्था आदि की अपर्याप्तता के कारण परेशानी उठानी पड़ी है। या तो ये सुविधाएँ सर्वथा विद्यमान ही नहीं या बहुत महगी हैं। उदाहरणतया, कुछ समय पहले तक कृषकों को रुपया उधार लेने के लिए गांव के साहूकारों पर निर्भर रहना पड़ता था जो अत्यधिक ब्याज पर उधार देते थे। एक बार रुपया उधार लेने पर किसान को अपनी जमीन तक बेचनी पड़ जाती थी और वह भूमिहीन मजदूर (Landless labourer) बनकर रह जाता था। वित्त के अन्य साधन अर्थात् सरकारी समितियाँ और सरकार भी वित्त उपलब्ध कराते थे परन्तु ये महत्वहीन थे। इसी प्रकार कुछ समय पहले तक कृषकों को माल-संग्रह करने और विपणन की सुविधाएँ प्राप्त नहीं थीं। बेचने के लिए माल मण्डी में लाए जाने पर थोक व्यापारियों और दलालों द्वारा ठगना निश्चित था। इस प्रकार भारत में कृषि के पिछड़ेपन का महत्वपूर्ण कारण फार्म-भिन्न सेवाओं की अपर्याप्तता है।

### (ख) संस्थानात्मक कारण (Institutional factors)

(1) जेत का आकार (Size of holdings)—भारत में जेत का औसत आकार बहुत छोटा है अर्थात् पाच एकड़ से भी कम। ये जेतें न केवल छोटी हैं, बल्कि छोटे-छोटे टुकड़ों में बंटी हुई हैं। देश के कुछ भागों में खेत इतने छोटे होते हैं कि उनमें साधारण हल भी नहीं चलाया जा सकता। खेतों के छोटा होने के कारण वैज्ञानिक विधि से खेतीबाड़ी संभव नहीं है। परिणामतः समय, श्रम और पशुशक्ति का भारी अपव्यय होता है, सिंचाई सुविधाओं के उचित उपयोग में कठिनाई होती है। किसानों में झगड़े और मुकद्दमेबाजी की दुष्प्रवृत्तियाँ पैदा होती हैं तथा बाढ़ लगाने

की कठिनाई के कारण फसल की क्षति पहुँचती है। खेतों के छोटे-छोटे तथा खण्ड-खण्ड होने के कारण जनसंख्या का दबाव और उत्तराधिकार की वर्तमान प्रणाली है जिसके अन्तर्गत पूर्वजों की सम्पत्ति में सभी बेटों का (अब बेटियों का भी) बराबर हिस्सा रहता है। खेतों का छोटा आकार भारतीय कृषि की निम्न उत्पादिता का एक कारण है।

(2) भू-पट्टेदारी का ढाँचा (Pattern of land tenure)—कृषि की कम उत्पादिता का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कारण उचित प्रोत्साहन का अभाव रहा है। जमींदारों तथा भू-स्वामित्व की प्रणालियों के अन्तर्गत कृषक उस जमीन का स्वामी नहीं होता था जिसे वह जोतता था। जमीन का स्वामी उसे जमीन से निकाल सकता था। यद्यपि अब जमींदारी प्रथा का अन्त किया जा चुका है और विभिन्न राज्यों में काश्तकारी-विधान (Tenancy legislation) लागू हो चुका है फिर भी काश्तकारों की स्थिति सतोषजनक नहीं है। काश्तकार भूमि का स्वामी नहीं है, उसे जमीन पर खेतों करने के बदले भारी लगान देना पड़ता है और उसकी स्थिति सुरक्षित नहीं है क्योंकि जमींदार जब चाहे उसे हटा सकता है। ऐसी कठिन परिस्थितियों में किसान से कृषि उत्पादिता बढ़ाने की आशा नहीं की जा सकती।

देश में कुछ छोटे कृषक भू-स्वामी (Peasant proprietors) हैं जो कि कृषि उत्पादन का कुशलतापूर्वक संगठन कर सकते हैं, किन्तु खेतों के छोटे आकार और फार्म-भिन्न सेवाओं की अपर्याप्तता जैसी बाधाओं के कारण वे अपने उद्देश्य में सफल नहीं हो पा रहे हैं।

### (ग) तकनात्मक कारण (Technological factors)

(1) उत्पादन की पिछड़ी तकनीक—भारतीय कृषक उत्पादन की पुरानी और अक्षम विधियों तथा तकनीकों (Techniques) का प्रयोग करता चला आ रहा है। निर्धन एवं परम्परावादी होने के कारण, वह पश्चिमी देशों में और जापान में बड़े पैमाने पर अपनाई गई आधुनिक तकनीकों (modern techniques) को नहीं अपना सका है। कुछ समय से केवल सीमित रूप में ही यह हस्ता, का हल, गन्ना पीड़ने का कोल्हू, छोटे पम्पिंग सेट, हथगाड़ी, कुदाल बोज-वर्षित्र (Seed-drill) और चारा काटने के यन्त्र आदि उन्नत उपकरणों का प्रयोग करने लगा है। किन्तु भारत में खेतों के काम में आने वाले उपकरणों में इन उन्नत उपकरणों (Improved implements) की कुल संख्या बहुत कम है।

उत्पादन में कृद्धि केवल तभी हो सकती है जब उपर्युक्त और पर्याप्त खाद प्रयोग में लाई जाए। भारत में खाद के प्रयोग की आवश्यकता और भी अधिक है क्योंकि लगातार

खेतीबाड़ी किए जाने के कारण भूमि घूँसत निःसत्व (Exhaust) हो चुकी है। उर्वरता को पुनः उन्नत करने और पतली भूमि (Fallow land) को उपयोग में लाने के लिए सभी प्रकार की खादों के प्रयोग की तुलना आवश्यकता है। किन्तु भारत में गोबर की खाद और रासायनिक उर्वरक (Chemical fertilizers) दोनों की ही बहुत कमी है।

कृषि उत्पादिता में वृद्धि के लिए अच्छी किस्म के बीजों की आवश्यकता महत्वपूर्ण है। अच्छे बीजों के उपयोग से उत्पादिता में 10 से 20 प्रतिशत तक वृद्धि की जा सकती है। किन्तु भारतीय किसान के पास अच्छी किस्म के बीज खरीदने के साधन नहीं होते या सस्ते की बुरी दशाओं के कारण बुवाई के लिए अलग से रखे बीज खराब हो जाते हैं। कृषि-विभाग और पिछले कुछ वर्षों में बीजगुणन फार्म (Seed multiplication farms) सुधार बीजों के प्रयोग को लोकप्रिय बनाने की दिशा में बहुत काम कर रहे हैं। हाल ही में राष्ट्रीय बीज निगम (National Seeds Corporation) स्थापित किया गया है ताकि पूरे देश के लिए अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों का उत्पादन एवं वितरण कर।

तात्पर्य यह है कि भारत में कृषि की निम्न उत्पादिता का एक महत्वपूर्ण कारण उत्पादन की घटिया तकनीकों का प्रयोग करना है। जब तक किसानों को सुधार उपकरणों के उपयोग की, सुधरे बीज बीजों की, उपयुक्त और पर्याप्त खाद तथा उर्वरक के प्रयोग की और विनाशकारी कीड़ों तथा रोगों की प्रभावशाली ढंग से मिटाने की प्रेरणा नहीं दी जाती तब तक उत्पादिता बढ़ाने की आशा नहीं की जा सकती।

2 अपर्याप्त सिंचाई सुविधाएँ-भूमि बीज, खाद और कृषि उत्पादन आदि में सुधार का तब तक कोई लाभ नहीं नहीं जब तक इनके साथ-साथ सिंचाई की उचित और नियमित व्यवस्था न हो जाए। भारतीय कृषि के पिछड़ेपन का एक मूल कारण यह है कि हमारे देश के अधिकांश किसानों की वर्षा पर निर्भर रहना पड़ता है और कृत्रिम सिंचाई सुविधाएँ बहुत कम की उपलब्ध थीं। उदाहरणतया देश-विभाजन से पूर्व केवल 19 प्रतिशत भूमि में सिंचाई होती थी। योजनाकाल में बड़ी और छोटी सिंचाई योजनाओं के प्रबल विकास के बावजूद कुल खेती योग्य भूमि के केवल 36 प्रतिशत में ही सिंचाई होती है। इससे स्पष्ट है कि देश में कृत्रिम सिंचाई के लिए व्यापक क्षेत्र विद्यमान है।

इस विवेचन में निम्न उत्पादिता के जिन कारणों का ऊपर उल्लेख किया गया है, उन्हें दूर करने के उपायों का संकेत भी मिलता है। कृषि उत्पादिता बढ़ाने का प्रयास करते हुए एक कारणों की दृष्टि में रखना उचित होगा। एक ओर इस बात का प्रयास किया जा रहा है कि ग्रामीण जनसंख्या

के लिए वैकल्पिक रोजगार उपलब्ध कराया जाए और व्यावसायिक ढांचे में इस प्रकार परिवर्तन किया जाए कि केवल 60 प्रतिशत लोग ही कृषि पर निर्भर रह जाएँ। जहाँ तक तकनीकी कारणों का प्रश्न है, किसानों को उन्नत उपकरणों, बीजों, रासायनिक खादों आदि के लाभों से परिचित कराने तथा उनका उपयोग करने की दिशा में उत्साहवर्द्धक कार्य किया जा रहा है। सिंचाई सुविधाएँ तेजी से उपलब्ध कराई जा रही हैं। दोहरी फसल, अधिक श्रेष्ठ फसल चक्र (Crop rotation) पौधों को लगने वाले कीड़ों और बीमारियों को मिटाने आदि की ओर भी ध्यान दिया जा रहा है। अतः आशा है कि समय आने पर कृषि की भू-उत्पादिता और क्रम-उत्पादिता में वृद्धि हो जाएगी। जितनी जल्दी ऐसा हो सकेगा राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था का उदतन ही अधिक हित हो सकेगा।

#### 4 भारत में फसल-प्रतिरूप (Cropping Pattern in India)

फसल प्रतिरूप (Cropping pattern) से हमारा अभिप्राय किसी समय-विशेष पर विभिन्न फसलों के आधीन क्षेत्रफल के अनुपात से है। फसल-प्रतिरूप में परिवर्तन का अर्थ विभिन्न फसलों के आधीन क्षेत्रफल में फेर-बदल से है। फसलों की मोटे तौर पर दो भागों में बाँट लिया जाता है-खाद्य फसलें और खाद्यतर फसलें (Non food crops)। बीसवीं शताब्दी में इन दोनों प्रकार की फसलों का आधीन क्षेत्रफल का वितरण तालिका 5 में दिया गया है।

तालिका 5 फसल-वितरण का स्वरूप

प्रतिशत विवरण

फसल	1950-51	1970-71	1980-81	1990-91
(1) सभी फसलें	100	100	100	100
(11) खाद्य फसलें	74	78	80	77
(111) खाद्यतर फसलें	26	22	20	23

इस शताब्दी के आरम्भ में खाद्य एवं खाद्यतर फसलों के आधीन क्षेत्रफल का वितरण क्रमशः 83 प्रतिशत और 17 प्रतिशत था जोकि 1950-51 तक परिवर्तित होकर 74 प्रतिशत और 26 प्रतिशत हो गया परन्तु 1960-61 के बाद के आंकड़े इस प्रवृत्ति के घलटव को व्यक्त करते हैं और यह परिवर्तन निश्चय ही खाद्यतर फसलों से खाद्य-फसलों की ओर हुआ। 1990-91 तक, खाद्य एवं खाद्यतर फसलों का अनुपात 77 : 23 हो गया। इसके दो मुख्य कारण थे, खाद्यन्तरे की कीमती में तात्कालिक वृद्धि के कारण किसान अनाज



का उत्पादन ठीक उसी प्रकार मण्डी के लिए करने लगे हैं जैसे वे तिलहनो, रूई या अन्य वाणिज्य फसलों का करते थे। दूसरे शब्दों में, वाणिज्य फसलों और खाद्य-फसलों में पारम्परिक भेद अब अपना महत्त्व खोता चला जा रहा है। दूसरे, खाद्यान्न फसलों की खेती अब बहुत लाभदायक बन गई है और नयी तकनालाजी के प्रभावाधीन अधिक उत्पादक भी हो गई है।

**भारत में फसल-प्रतिरूप (Cropping pattern) को प्रभावित करने वाले कारणतत्व**

किसी देश अथवा प्रदेश के फसलों के प्रतिरूप (Cropping pattern) में परिवर्तन की संभावना के विषय में दो मत हैं। कुछ विद्वानों का मत है कि फसलों के प्रतिरूप में परिवर्तन नहीं किया जा सकता जबकि दूसरे विद्वान् यह मानते हैं कि सुविचारित नीति के सहारे इसे बदला जा सकता है। श्री एस एन सिन्हा ने पहले प्रकार का विचार प्रकट किया है—“परम्परा-ग्रन्थ तथा ज्ञान के अत्यन्त निम्न स्तर वाले देश के किसान प्रयोग करने को उद्यत नहीं होते। ये प्रत्येक बात को विरक्ति और भाग्यवाद की भावना से स्वीकार करते हैं। उनके लिए कृषि वाणिज्य-ध्यापार का वस्तु न होकर जीवन की एक प्रणाली है—एक ऐसे कृषि-प्रधान समाज में जिसके सदस्य परम्पराग्रन्थ और अशिक्षित हैं, फसल में परिवर्तन की अधिक संभावना नहीं रहती।”<sup>14</sup> अब इस मत को सही नहीं समझा जाता जैसा कि पंजाब में फसल-प्रतिरूप में परिवर्तन से स्पष्ट हो गया है। अब यह बात अधिकतर विद्वानों द्वारा स्वीकार कर ली गई है कि भारत जैसे देश में भी फसल-प्रतिरूप बदला जा सकता है और इसे बदलना चाहिए।

फसलों के प्रतिरूप को निर्धारित करने वाले बहुत से कारण हैं—भौतिक, तकनीकी, आर्थिक समाजशास्त्री, प्रशासनिक और यहाँ तक कि राजनीतिक भी। इनमें आर्थिक तत्वों का महत्त्व सबसे अधिक है।

**भौतिक एवं तकनीकी तत्व—**किसी प्रदेश का फसल-प्रतिरूप उसकी भौतिक विशिष्टताओं अर्थात् मिट्टी, जलवायु, मौसम, वर्षा आदि पर निर्भर करता है। उदाहरणतया, एक ऐसे शुष्क क्षेत्र में, जिसमें थोड़ी वर्षा होती है तथा मानसून बहुत अनिश्चित होता है, ज्वार और बाजरा पर ही अधिक निर्भर रहना पड़ता है क्योंकि यह खेती कम वर्षा में भी हो सकती है। देश के अधिकांश भागों में यही किया जा सकता है। फसल चक्र (Crop rotation) का निर्धारण भी भौतिक कारणों से होता है। किन्तु तकनीकी

उपायों से फसल-चक्र बदला जा सकता है। तो भी कुछ परिस्थितियों में भौतिक बाधाएँ निर्णायक होती हैं। उदाहरणतया, पंजाब के संगरूर और लुधियाना जिलों के कुछ भागों में जलरोध (Water-logging) के कारण चावल के उत्पादन क्षेत्र में वृद्धि हो गई है क्योंकि अन्य फसलों के मुकाबले चावल की खेती अतिरिक्त पानी को भली-भाँति सह सकती है। मध्य प्रदेश में जिस भूमि का हाल ही में पुनरुद्धार (Reclamation) किया गया है, उसमें चावल उगाने से पहले कुछ वर्षों तक मोटा अनाज बोया जा रहा था।

मिट्टी एवं जलवायु की परिस्थितियों के अतिरिक्त, किसी क्षेत्र की फसलों के प्रतिरूप पर सिचाई सुविधाओं के प्रकार और उनकी उपलब्धता का भी प्रभाव पड़ता है। जहाँ पानी उपलब्ध हो जाता है, वहाँ न केवल विभिन्न प्रकार की फसल बोई जा सकेगी, बल्कि दोहरी या तेहरी फसल संभव हो सकेगी। जब नयी सिचाई सुविधाएँ उपलब्ध कराई जाती हैं, तो खेती का पूरा ढंग ही बदल जाता है। एक बढ़िया फसल उगाई जा सकती है, एक नया फसल-चक्र कायम किया जा सकता है या एक अधिक श्रेष्ठ फसल-चक्र संभव हो सकता है। गन्ने और तन्मूक आदि की खेती में वृद्धि का एक महत्वपूर्ण कारण सिचाई सुविधाओं का विस्तार किया जाना है। यह संभव है कि पूँजी का अभाव, अच्छे औजारों, उन्नत बीजों और उर्वरकों के लिए धन न मिलने के कारण, उचित प्रकार की फसल न उगाई गई हो। परन्तु जैसे ही ये सुविधाएँ उपलब्ध कराई जाती हैं, फसलों के ढाँचे में परिवर्तन हो जाता है।

**आर्थिक कारणतत्व (Economic factors)—**देश की फसलों के प्रतिरूप का निर्धारण करने में आर्थिक कारणों का महत्त्व सबसे अधिक है। अतः भारत में स्थिति चाहे जो रही हो, अब यह स्पष्ट होता जा रहा है कि भारतीय किसान अब आर्थिक तत्वों से प्रभावित हो रहा है। आर्थिक तत्वों में महत्वपूर्ण तत्व निम्न हैं—

(1) कीमत और आय की अधिकतम करना—अनेक व्यावहारिक अध्ययनों से कोमत में परिवर्तनों और फसलों के ढाँचे में परस्पर सम्बन्ध स्थापित होता है। डॉ एन ए. मनुपदर ने कोमत-समता अनुपात (Price parity ratio) की गतियों और गन्ने के अछिल भारतीय क्षेत्रफल में परिवर्तन के बीच तथा घटसन एवं चावल के आधीन क्षेत्रफल और इन वस्तुओं की सापेक्ष कीमतों (Relative prices) के बीच घनिष्ठ सम्बन्ध को प्रमाणित किया है। खाद्य और कृषि मंत्रालय के अध्ययन से पता चलता है कि कीमतों में परिवर्तन का क्षेत्रफल के परिवर्तन पर महत्वपूर्ण

प्रभाव पड़ता है। "ऐसा प्रतीत होता है कि कोमलो का फसलो के आधीन क्षेत्रफल पर दो रूपों में प्रभाव पड़ता है। एक ओर तो अन्त कोमल समता (Inter price parity) से फसल-फसल के बीच, और दूसरी ओर ऊँचो कोमलो की अपेक्षा कीमत-स्तर (Price level) को स्थिर रखने से उत्पादको को उत्पादन बढ़ाने की कहीं अधिक प्रेरणा मिलती है वहाँ कि इस स्तर को अनेक वर्षों तक कायम रखने में अनिश्चितता न हो।"

कुछ विद्वानों के अनुसार अधिकतम आय की प्रेरणा भी फसलो का ढाँचा (Pattern of crops) बदलने पर और भी अधिक प्रभाव डालती है क्योंकि किसान उसी फसल को उगाना पसन्द करेंगे जिससे उसे अधिकतम आय प्राप्त होगी। किन्तु डॉ॰ राजकृष्ण का मत है कि फसलो के प्रतिरूप को प्रभावित करने वाला मुख्य कारण प्रति-एकड़ सापेक्ष लाभ (Relative profit) होता है। किसी भी परिस्थिति में, फसल का चुनाव करने में किसान पर जिन बातों का प्रभाव पड़ता है वे हैं-विभिन्न वस्तुओं के बीच कोमल-समता (Price parity), आय का अधिकतम होना और प्रति-एकड़ सापेक्ष लाभ।

(2) खेत का आकार (Size of Farms)-खेत के आकार और फसलो के ढाँचे के बीच भी सम्बन्ध रहता है। छोटे किसान बड़े किसानों के मुकाबले व्यापारिक फसलो के लिए कम सापेक्ष क्षेत्रफल का उपयोग करते हैं। इसका कारण यह है कि छोटे किसान सबसे पहले अपनी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए खाद्यान्न उत्पन्न करना चाहते हैं। अपनी आवश्यकताओं को पूर्ण कर चुकने पर ही वे व्यापारिक फसले उगाते हैं। परन्तु हाल ही में उत्तर प्रदेश के देवरिया जिले के अध्ययन से स्पष्ट हुआ है कि लगभग सभी किसान बड़े तथा छोटे, कुछ नकद फसले (Cash crops) उगाने का प्रयत्न करते हैं। वास्तव में हाल ही के वर्षों में बड़े किसानों की अपेक्षा छोटे किसान गन्ने के आधीन क्षेत्रफल को बढ़ाते रहे हैं।

यह सत्य है कि निवाह की आवश्यकता के कारण छोटे किसानों का फसलो का ढाँचा परम्परा से प्रभावित होता आया है किन्तु उनको भौतिक आय की सीमावत् आवश्यकता किसी भी प्रकार बड़े किसान से अधिक नहीं हो सकती। अर्थव्यवस्था की प्रगति के साथ साथ छोटे किसानों द्वारा अपनी आय अधिकतम करने का उद्देश्य से अपने शस्य प्रतिरूप (Cropping pattern) में अत्यन्त महत्वपूर्ण सामान्य परिवर्तन होने की सम्भावना है।

(3) जोखिम के विरुद्ध बीमा-फसल चिकित्सा का अधिम कम से कम करने की आवश्यकता का भी फसलो

के ढाँचे पर प्रभाव पड़ता है। उदाहरणतया, अनेक क्षेत्रों में ज्वार-बाजरा आदि मोटे अनाज को खेती के लगाता होने का कारण मुख्यतः वर्षा की अनिश्चितता से बचने का प्रयत्न है।

(4) आदानों की उपलब्धता (Availability of inputs)-शस्य प्रतिरूप बीज, उर्वरक, पानी-संग्रह, विपणन (Marketing) और परिवहन आदि आदानों पर भी निर्भर रहता है। NCAER ने यह अनुमान लगाया कि यदि पंजाब में अतिरिक्त सिंचाई सुविधाएँ उपलब्ध कराई जाएँ, तो 34 लाख एकड़ भूमि पर फसलो के ढाँचे में परिवर्तन हो सकता है जिसमें से चने के आधीन 16 लाख एकड़ भूमि को अन्य अधिक लाभकारी फसलो के लिए प्रयुक्त किया जा सकता है। मूँगफली के बीज की उपलब्धता के कारण मध्य प्रदेश में अनेक कृषकों को मूँगफली को खेती अधिक विस्तृत क्षेत्र में करने की प्रेरणा मिली। किसानों द्वारा रूई के मुकाबले मूँगफली को क्षेत्र समझने का एक कारण यह भी है कि रूई की फसल विलम्ब से तैयार होती है जबकि मूँगफली की फसल शीघ्र तैयार हो जाती है।

(5) भू-धारण (Tenure)-फसल-बँटाय प्रणाली (Crop sharing system) के अन्तर्गत भू-स्वामी को फसलो के चुनाव का प्रमुख अधिकार प्राप्त होता है जिसके परिणामस्वरूप, आय की अधिक करने वाला फसलों का ढाँचा अपनाया जाता है।

सरकारी कार्यवाही और फसलो का ढाँचा

सरकार वैधानिक और प्रशासनिक उपायों से फसलो के ढाँचे के निर्धारण पर प्रभाव डाल सकती है। किसानों को कृषिगत आदान (Agricultural inputs) और ज्ञान उपलब्ध करने में सहाय्य (Subsidies) प्रदान कर सकती है। सरकार कुछ प्रकार की फसलो के लिए कुछ सुविधाएँ उपलब्ध कर सकती है। सिंचाई सुविधाएँ, उर्वरक और बीज आदि उपलब्ध कराने की व्यवस्था की विशेष शस्य-प्रतिरूप (Crop pattern) से सम्बन्धित किया जा सकता है। यद्यपि खाद्य शस्य अधिनियम (Food Crops Acts), भू उपयोग अधिनियम (Land Use Acts) धान, कपास, तिलहन आदि की सघन खेती (Intensive cultivation) को योजनाएँ, उत्पादन-शुल्क (Excise duties) तथा निर्यात शुल्क (Export duties) आदि के प्रयोग से या इन विभिन्न उपायों के एक साथ प्रयोग से कल्पित दिशा में फसलो के ढाँचे का प्रभावित किया जा सकता है, तथापि सम्भव है कि उक्त समस्त उपायों का सम्पूर्ण फसलो के ढाँचे पर कुल प्रभाव ऐसा न पड़े जैसा राष्ट्रीय आवश्यकताओं के अनुरूप हो।

व्यक्तिगत पूर्वधारणाओं और किसानों के वित्तीय एवं अन्य ससाधनों के अपर्याप्त होने के अतिरिक्त, कई और कारण अर्थात् सूखे का बार-बार पडना या फसल पर टिड्डी-दल का आक्रमण भी उन्हें आर्थिक दृष्टि से अधिक लाभकारी फसलों को अपनाने से रोकते हैं। यदि उन परिस्थितियों में अधिक सिंचाई, उर्वरक या कीटनाशक उपलब्ध कराए जाएँ, तो किसानों के लिए फसलों के ढाँचे में परिवर्तन करना सम्भव होगा ताकि वे भूमि से अधिक प्रत्याय प्राप्त कर सकें। जिस हद तक किसान के लिए इन सुविधाओं को स्वयं प्राप्त करना सम्भव न हो, सरकार को इन्हें प्राप्त करने में उसकी सहायता करनी चाहिए। इसके अतिरिक्त फसल-प्रतिरूप को उन्नत करने के सम्बन्ध में किसान की सहायता करने का एक उपाय नयी सड़को का निर्माण है ताकि वस्तुएँ आसानी से मण्डियों तक पहुँचाई जा सकें, जहाँ उनके लिए अपेक्षाकृत अधिक कीमते प्राप्त हो सकती हो। इसी प्रकार उद्योगों की स्थापना या नये कस्बों के विकास से जो ग्रामों के निकट हो, किसानों को इस दिशा में प्रभावित किया जा सकता है।

#### उन्नत फसल-प्रतिरूप प्रोत्साहित करने के लिए नीति

यदि योजना के लक्ष्यों के आधीन एक ऐसा फसल-प्रतिरूप स्थापित करना अनिवार्य हो जो सामान्यतः किसान नहीं चाहते, तब सरकार को कृषि-क्षेत्र पर किसी न किसी प्रकार का नियन्त्रण लागू करना होगा। परन्तु भारत जैसी अर्धव्यवस्था में जहाँ लाखों किसान स्वतन्त्र रूप में खेती सम्बन्धी निर्णय करते हैं, ऐसा करना यदि असम्भव नहीं तो अत्यन्त कठिन अदृश्य ही है। स्वाभाविक ही है कि सरकार इस परिस्थिति में कीमतों में फेर-बदल का ही मुख्य रूप में सहारा ले और नियन्त्रित आदानों (Inputs) जैसे बीज, पानी, उर्वरक आदि के सम्भरण में कीमत-भेद नीति अपनाए। कुछ परिस्थितियों में करो एवं साहाय्य (Subsidies) का प्रयोग भी चाँछनीय होगा।

श्रेष्ठतर फसल-प्रतिरूप के कार्यान्वयन सम्बन्धी आवश्यक प्रोग्राम के लिए NCAER ने निम्नलिखित सुझाव दिए हैं—

(1) व्यक्तिगत रूप में किसानों द्वारा क्षेत्र की अनियमित रूप से बाट की वर्तमान पद्धति देश के सर्वोत्तम हित में नहीं है। चूँकि स्वेच्छिक प्रोग्राम मन्द गति के उपचार हैं और वे

प्रायः अधिक प्रभावी नहीं होते, NCAER का मत है कि विभिन्न क्षेत्रों में इच्छित फसल-ढाँचे की स्थापना को कानूनी रूप से बाध्य करना चाहिए। बहुत से ऐसे देश हैं, जैसे यू.एस.ए., संयुक्त अरब गणराज्य आदि, जहाँ कानून द्वारा फसलों को उगाने के लिए क्षेत्र-निर्धारण तय कर दिया गया है।

(11) जिला आयोजन अधिकारी नियुक्त करने चाहिए जो प्रत्येक मौसम में जलवायु एवं अन्य कारणात्मक अर्थात् कीमती, उत्पादिता आदि को ध्यान में रखकर फसलों की योजना बनाए। किसानों को कृषि सिंचाई आदि विभागों से यथेष्ट सहयोग करना चाहिए ताकि निर्धारित प्रोग्राम कार्यान्वित किए जा सकें।

(12) एक कृषि यंत्रीकरण निगम (Agricultural Mechanisation Corporation) की स्थापना करनी चाहिए ताकि मध्य-प्रदेश जैसे राज्यों के लिए जहाँ जोत का आकार बहुत बड़ा है और औसत किसान भाड़े पर श्रम से इसका प्रयोग करने में असमर्थ हैं, निगम किसान को आवश्यक मशीनरी, अग्रिम के रूप में दे दे। अच्छा तो यह होगा यदि यह मशीनरी ऋणों के रूप में दी जाए और इसके मूल्य की अदायगी आसान किस्तों में करने की इजाजत होगी चाहिए।

(13) सरकार को परिवहन एवं विपणन सुविधाओं और जोता की चकबन्दी (Consolidation of holdings) की प्रोन्नति को सबसे अधिक महत्व देना चाहिए।

शस्य-प्रतिरूप (Cropping pattern) को प्रभावित करने वाले कारणों में आर्थिक कारण सर्वाधिक महत्वपूर्ण होते हैं। भारत जैसे देश में जहाँ किसान दरिद्र व रूढ़िग्रस्त हैं तथा जिनके पास भूमि के बहुत छोटे खण्ड ही हैं, आर्थिक अभिप्रेरणाओं (Economic incentives) द्वारा फसलों के ढाँचे को बदला जा सकता है। हाल ही के वर्षों का अनुभव इस बात की पुष्टि करता है कि जब कभी किसान को शस्य-प्रतिरूप को बदलना युक्तिसंगत लगता है, तो वह इस युक्ति को अवश्य स्वीकार करता है। अच्छे शस्य-प्रतिरूप को अपनाने में वास्तविक कठिनाई यह है कि किसान के पास विनियोग के लिए आवश्यक पूँजी नहीं होती या फसलों को बदलने के लिए आवश्यक तकनीकी ज्ञान नहीं होता। अतः सरकार को इन कमियों को दूर करने में किसान की सहायता करनी चाहिए।

## कृषि आदान और विधियाँ

### (AGRICULTURAL INPUTS AND METHODS)

कृषि दक्षता और उत्पादन बहुत कुछ कृषि आदानों और उत्पादन की विधियों पर निर्भर करते हैं। विकासशील कृषि के लिए अनुकूल सस्थानात्मक और संगठनात्मक संरचना (Institutional and organisational structure) आदि के अतिरिक्त कृषि आदानों एवं विधियों में सुधार करना भी आवश्यक होता है। कृषि आदानों के जिन विभिन्न पहलुओं की यहाँ चर्चा की जाएगी, उनमें मुख्य हैं—भू-रक्षण (Soil conservation), पौधों की सुरक्षा, मशीनों का उपयोग, इत्यादि।

### 1. सिंचाई (Irrigation)

खेतों के लिए जल अनिवार्य तत्व है। यह वर्षा द्वारा अथवा कृत्रिम सिंचाई से प्राप्त किया जाता है। जिन क्षेत्रों में वर्षा काफी और ठीक समय पर होती है, उनमें पानी की कोई समस्या नहीं है। किन्तु कुछ क्षेत्रों में वर्षा न केवल कम होती है अपितु अनिश्चित भी है। आंध्र प्रदेश, मध्य प्रदेश, पंजाब और राजस्थान ऐसे प्रदेश हैं। इन क्षेत्रों में खेतों

के लिए कृत्रिम सिंचाई नितांत आवश्यक है क्योंकि इसके बिना खेती सम्भव ही नहीं। कुछ क्षेत्रों में प्रचुर मात्रा होने पर भी वर्ष भर में वर्षा के दिन बहुत थोड़े होते हैं। परिणामस्वरूप सारा वर्ष खेतों नहीं हो सकती। इन क्षेत्रों में सिंचाई की सुविधा उपलब्ध होने से वर्ष में एक से अधिक फसल उगान में सहायता मिलेगी। अन्त में चावल और गन्ना आदि कुछ एसो खाद्य और व्यापारिक फसलें हैं जिन्हें प्रचुर, नियमित और लगातार जल मिलना आवश्यक है। अधिक उपज के लिए केवल वर्षा पर निर्भर नहीं रहा जा सकता। तात्पर्य यह है कि वर्षा काफी होने पर भी सम्भव है कि सारा वर्ष में समान और समुचित रूप से न हो तथा जहाँ वर्षा की मात्रा कम हो वहाँ पानी न मिल सकने के कारण अधिक उत्पादन में बाधा पड़े। संक्षेप में पानी निरन्तर प्राप्त होता रहना आवश्यक है। दूसरे शब्दों में, कृषि के लिए सिंचाई अत्यावश्यक तत्व है। देश के विभिन्न भागों में वर्ष भर में एक न एक समय अकाल की-सी स्थिति वर्तमान रहती है। इन क्षेत्रों को अकाल से बचाना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त दुहरी और यदि सम्भव हो सके तो तिहरी

तालिका 1 • विभिन्न साधनों द्वारा सिंचाई आधीन क्षेत्र (लाख हेक्टेयर)

	1950-51	1970-71	1980-81	1990-91
1 नहरें	83 (39.7)	129 (41.4)	153 (38.5)	169 (35)
2 कान्नाब	36 (17.2)	41 (13.1)	23 (8.3)	32 (7)
3 कुए	60 (28.7)	119 (38.1)	177 (45.5)	241 (51)
4 गन्ध स्रोत	30 (14.4)	23 (7.4)	26 (6.7)	32 (7)
सिंचाई आधुनिक शुद्ध क्षेत्रफल	209 (100.0)	312 (100.0)	358 (100.0)	474 (100)

नोट: ब्रैकेट में दिए गए अंकड़े कुल सिंचाई आधुनिक शुद्ध क्षेत्रफल का प्रतिशत हैं।

पसल उगाने तथा कृषि उपज में वृद्धि करने के लिए भी पानी प्रचुर मात्रा में निरन्तर उपलब्ध कराया जाना आवश्यक है।

भारत में जहाँ 1950-51 में 209 लाख हेक्टेयर भूमि को कृत्रिम सिंचाई प्राप्त थी वहाँ 1994-95 में 880 लाख हेक्टेयर भूमि को सिंचाई प्राप्त है। जाहिर है कि 44 वर्षों के दौरान सिंचाई आधीन क्षेत्र में 321 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इस प्रकार 1950-51 से 1994-95 के बीच सिंचाई आधीन क्षेत्रफल की वार्षिक वृद्धि दर 2.7 प्रतिशत थी जो इस बात का सबूत करती है कि 'वाते पंचायतीय योजनाओं में सिंचाई को प्राथमिक महत्त्व दिया गया फिर भी प्रगति बहुत धीमी रही है।

### भारत में सिंचाई के स्त्रोत

तालिका 1 से स्पष्ट है कि जबकि 1950-51 में पहले सिंचाई का सबसे बड़ा स्त्रोत थी अम्ब उनका महत्त्व सापेक्ष दृष्टि से कम हो गया है। तुएँ (जिनमें दूरवृक्ष भी शामिल हैं) 1990-91 में तुएँ लगभग 51 प्रतिशत सिंचाई उपलब्ध कराते हैं। इनमें दूरवृक्ष अभिन्न महत्त्वपूर्ण बनते जा रहे हैं और उनका भाग 30 प्रतिशत तक घट गया है। नदरें दूसरा सिंचाई का प्रधान स्त्रोत है और उनका द्वारा लगभग 35 प्रतिशत भूमि को सिंचाई की जाती है। सिंचाई के स्त्रोतों में तालाबों का महत्त्व गिर गया है और उनका भाग जो 1950-51 में 17.2 प्रतिशत था कम होकर 1990-91 में केवल 7 प्रतिशत हो गया है।

भारत में सिंचाई कायों को दो वर्गों में विभक्त किया गया है—बड़े सिंचाई कार्य और छोटे सिंचाई कार्य। 1978-79 से योजना आयोग ने सिंचाई परियोजनाओं का नया वर्गीकरण 'सालू किया है।

(क) बड़ी सिंचाई योजनाएँ—इनमें वे परियोजनाएँ शामिल की जाती हैं जिनके नियंत्रण आधीन 10 000 हेक्टेयर से अधिक कृषि योग्य क्षेत्रफल हो।

(ख) मध्यम सिंचाई योजनाएँ—इनमें वे परियोजनाएँ शामिल की जाती हैं जिनके नियंत्रण आधीन 2 000 से 10 000 हेक्टेयर कृषियोग्य क्षेत्रफल हो।

(ग) छोटी सिंचाई योजनाएँ—इनमें वे परियोजनाएँ शामिल की जाती हैं जिनके नियंत्रण आधीन 2 000 हेक्टेयर तक क्षेत्रफल हो।

बड़ी सिंचाई परियोजनाओं के निर्माण में अनेक तकनीकी और प्रशासनिक बठिनाइयाँ विद्यमान रहती हैं किन्तु इन परियोजनाओं की क्षमता अधिक होती है यहाँ तक कि इनसे लाखों एकर भूमि सीनी जा सकती है। इनके कारण अखात का खतरा पूर्णतया टल सकता है। इससे

अतिरिक्त बड़ी सिंचाई परियोजनाएँ बहु-उद्देश्यीय परियोजनाएँ (Multipurpose projects) होती हैं जिनका उद्देश्य सिंचाई के लिए पानी प्रदान करने के अतिरिक्त बाढ़ नियंत्रण और नौचालन (Navigation) और जल-विद्युत का निर्माण करना भी होता है।

छोटी सिंचाई परियोजनाओं के मुख्य गुण यह हैं कि इनके लिए कम धन की आवश्यकता पड़ती है। इनका निर्माण कम समय में हो जाता है और कृषि उत्पादन पर इनका प्रभाव तुरन्त पड़ता है। सीधे पतल प्राप्त करने की दृष्टि से छोटी सिंचाई परियोजनाएँ बहुत उपयोगी होती हैं। अतः सरकार की वर्तमान नीति यह है कि बड़ी और छोटी दोनों प्रकार की सिंचाई परियोजनाओं का समुचित विवास (Balanced development) किया जाए। छोटी सिंचाई योजनाओं द्वारा कुल सिंचित क्षेत्र के लगभग 59 प्रतिशत को पानी उपलब्ध कराया जाता है।

तालिका 2 भारत में सिंचाई क्षमता का विकास  
लाख हेक्टेयर

वर्ष	बड़ी तथा मध्यम सिंचाई	छोटी सिंचाई	कुल सिंचाई
1950-51	97 (42.9)	129 (57.1)	226 (100.0)
1960-61	273 (46.5)	313 (53.5)	587 (100.0)
1994-95	330 (37.5)	540 (62.5)	880 (100.0)
अज्ञातक्षमता	485 (51.5)	590 (62.5)	1 135 (100.0)

नोट: ब्रैकेट में दिए गए आंकड़े कुल सिंचाई आधीन क्षेत्र का प्रतिशत हैं।

स्रोत: आर्थिक समीक्षा (1992-93)।

जब भारत ने 1950-51 में आयोजित आर्थिक विवास आरम्भ किया तो बड़ी तथा मध्यम सिंचाई के आधीन 97 लाख हेक्टेयर भूमि थी और छोटी सिंचाई के आधीन 129 लाख हेक्टेयर। इस प्रकार कुल मिलाकर 226 लाख हेक्टेयर भूमि को सिंचाई प्राप्त थी।

1994-95 के अन्त तक बड़ी तथा मध्यम सिंचाई के आधीन कुल क्षेत्र बढ़कर 330 लाख हेक्टेयर हो गया और छोटी सिंचाई के आधीन 540 लाख हेक्टेयर। कुल मिलाकर सिंचाई आधीन क्षेत्रफल 870 लाख हेक्टेयर था। भारत सिंचाई सुविधाओं की दृष्टि से विश्व में प्रथम स्थान रखता है।

3 290 लाख हेक्टेयर कुल भौगोलिक क्षेत्र में से कृषि योग्य क्षेत्र 1 660 लाख हेक्टेयर है किन्तु शुद्ध योग्य क्षेत्र 1 360 लाख हेक्टेयर है। सभी सिंचाई परियोजनाओं से

अन्ततोगत्या क्षमता (ultimate potential) 1,135 लाख हेक्टेयर आकी गयी है। दीर्घकालीन उद्देश्य के रूप में इसे सन् 2010 तक प्राप्त किया जाएगा।

पंचवर्षीय योजनाओं में सिंचाई एवं बाढ़ नियन्त्रण

सभी पंचवर्षीय योजनाओं में अतिरिक्त सिंचाई निर्माण क्षमता को बहुत महत्व दिया गया। पहली योजना में सिंचाई पर कुल योजना-परिच्यय का 25 प्रतिशत खर्च किया गया। किन्तु सामान्यतः अन्य योजनाओं में सिंचाई क्षमता के निर्माण पर 10 से 12 प्रतिशत व्यय किया गया (देखिए तालिका 3)।

तालिका 3 योजनाओं में सिंचाई पर परिच्यय और जनित सिंचाई क्षमता

परिच्यय (करोड़ रुपए)	सहायी सिंचाई क्षमता (लाख हेक्टेयर)	सिंचाई उपयोग (लाख हेक्टेयर)
पहली योजना	450	260
दूसरी योजना	520	290
तीसरी योजना	910	340
चौथी योजना	1,750	440
पाचवी योजना (1974-79)	3 070	520
छठी योजना (1980-85)	9 320	680
सातवी योजना	17 530	810
1994-95 (संक्षेप)	--	880

तालिका 3 में प्रत्येक योजना में सिंचाई पर परिच्यय और सिंचाई क्षमता दी गई है।

आठवी योजना (1992-97) में सिंचाई क्षेत्र के लिए निम्नलिखित मुख्य उद्देश्य रखे गए हैं—

(1) अधूरी पड़ी हुई परियोजनाओं को पूरा करने को प्राथमिकता देना, विशेषकर ऐसी परियोजनाओं को जिनसे जनजातीय क्षेत्रों, सूखा-प्रवृत्त क्षेत्रों और उन क्षेत्रों को लाभ पहुंचे जहाँ अनुसूचित जातियों के लोग बहुत बड़ी संख्या में हैं।

(2) बड़ी तथा मध्यम सिंचाई परियोजनाओं में व्यवस्था के स्तर पर एवं स्थानीय स्तर पर प्रयोजकों के अधिकाधिक प्रयोग को प्रोत्साहित करना। इसका नया परियोजनाओं में आयोजन की अवस्था में विस्तार किया जाएगा। प्रयोजकों या गैर-सरकारी संस्थाओं को स्थानीय पहल को सरकार द्वारा सक्रिय समर्थन दिया जाए तबकि पानी का उचित प्रबंध किया जा सके।

(3) कमान क्षेत्र विकास (Command Area

Development) प्रोग्राम को प्रत्येक राज्य में सिंचाई प्राप्त कृषि और पानी के अनुकूलतम प्रयोग के शोधातिशोभ उपयोग का प्रभावी उपकरण बनाना होगा।

(iv) छोटे सिंचाई प्रोग्रामों पर अधिक बल दिया जाएगा ताकि वे शीघ्र पूरी की जा सकें और उनके लाभ तुरन्त प्राप्त किए जा सकें।

(v) समन्वित व्यष्टि-विकास परियोजनाओं (Micro-development projects) के अग के रूप में छोटी सिंचाई के बालाबो एवं नयी परियोजनाओं की मरम्मत एवं सुधार को प्रोत्साहन दिया जाएगा। ये सिंचाई कार्यक्रम रोजगार-प्रेरित विकास परियोजनाओं के एक महत्वपूर्ण अंग का कार्य करेंगे और इनका कार्यान्वयन राष्ट्रीय सरकारों एवं पंचायती राज को सौंपा जाएगा।

(vi) पूरी की जा चुकी सिंचाई परियोजनाओं के लिए जल-विकास की परियोजनाओं (Drainage schemes) की प्राथमिकता दी जाएगी ताकि लवणता (Salinity) और जलप्रस्तता (Waterlogging) की समस्याओं को हल किया जा सके।

(vii) भीम-जल की खोज एवं उपयोग के कार्य में, विशेष रूप में पूर्वी और उत्तर-पूर्वी क्षेत्रों में, प्राथमिकता के आधार पर तेजी लाया।

(viii) सुनिश्चित वित्तीय विनियोजन (Financial investment) द्वारा नहरों का सतोषजनक ढंग से अनुसंधान एवं जल-वितरण प्रणाली सुनिश्चित करना।

आठवी योजना में मुख्य एवं मध्यम सिंचाई योजनाओं के लिए 22,840 करोड़ रुपए के परिच्यय का प्रस्ताव किया है और छोटी सिंचाई के लिए इसके अतिरिक्त 5,080 करोड़ रुपए और 4,140 करोड़ रुपए कमान क्षेत्र विकास और बाढ़ नियन्त्रण पर खर्च करने का प्रस्ताव है। इस प्रकार कुल मिलाकर सिंचाई पर 33,060 करोड़ रुपए का परिच्यय होगा। 1996-97 तक इस प्रकार 150 लाख हेक्टेयर अतिरिक्त भूमि को सिंचाई उपलब्ध करने का लक्ष्य तय किया गया है। अतः 1996-97 के अन्त तक कुल 940 लाख हेक्टेयर भूमि को सिंचाई सुविधायें उपलब्ध कराई जा सकेंगी।

सिंचाई क्षमता का अल्पप्रयोग

एक बात जिसकी ओर ध्यान देना आवश्यक है और जिसकी बहुत अधिक उपेक्षा की गई है, भारतीय खेती में जल-प्रयोग की कुशलता को बढ़ाना है। इसके लिए पानी का भाप के रूप में, या अत्यधिक सिंचाई करने या रिसने (Seepage) के कारण पानी के नुकसान को न्यूनतम करने का प्रयास करना चाहिए। इस प्रकार यह अनुमान लगाया गया है कि सिंचाई आधीन क्षेत्रफल को 50 प्रतिशत या 100 प्रतिशत तक भी बढ़ाया जा सकता है।

पूर्ण स्थापित सिंचाई सुविधाओं का श्रेष्ठतर उपयोग भी उतना ही महत्व रखता है। अभी तक हम अपने सिंचाई सम्बन्धी विनियोग से अधिकतम लाभ प्राप्त करने में बुरी तरह विफल हुए हैं और इस प्रकार सिंचाई आधीन भूमि द्वारा कृषि उत्पादन में अधिकतम योगदान उपलब्ध न कराया गया। अतः सिंचाई से यदि बहुफलस नहीं तो दोहरी फसल तो अवश्य प्राप्त की जानी चाहिए परन्तु राज्य तो यह है कि भारत में अधिकतर सिंचाई प्राप्त क्षेत्र अभी भी एक-फसली क्षेत्र हैं। (देखिए तालिका 4)।

1950-51 में कुल सिंचाई क्षेत्र का 8.2 प्रतिशत एक से अधिक बार बोया गया यह बढ़कर 1970-71 में 22.1 प्रतिशत हो गया और 1990-91 में 33.2 प्रतिशत। दूसरे शब्दों में 618 लाख हेक्टेयर सिंचाई आधीन क्षेत्र में से 144 लाख हेक्टेयर (या 23.3 प्रतिशत) एक से अधिक बार बोया गया। या तो अधिकतर सिंचाई से केवल एक फसल की सुरक्षा होती है या सिंचाई प्राप्त क्षेत्रों में कृषि व्यवहार इतने विकसित नहीं हुए हैं कि एक से अधिक फसल प्राप्त हो सके।

यदि हम यह कल्पना कर लें कि सम्पूर्ण सिंचाई प्राप्त क्षेत्र पर दो फसलें उगाई जा सकती हैं तब एक फसल के आधार पर सिंचाई प्राप्त भूमि के 76 प्रतिशत का अल्पप्रयोग हो रहा है। इस प्रकार का अल्पप्रयोग सरकारी उद्यमों के किसी भी अन्य प्रकार में पाया नहीं जाता। वैज्ञानिकों ने सिंचाई प्राप्त भूमि पर 10 से 12 टन प्रति हेक्टेयर अनाज उत्पन्न करने की संभावना बताई है यदि बहु फसल पद्धति या फसलों के उचित विकल्प शस्य चक्र अपनाए जाएँ। अतः यह स्पष्ट है कि वर्तमान सिंचाई साधनों के पूर्ण प्रयोग द्वारा ही खाद्यान्न के 1760 लाख टन के वर्तमान उत्पादन को बढ़ाकर 3000 या 5000 लाख टन तक ले जाया जा सकता है।

तालिका 4 सिंचाई प्राप्त भूमि पर दोहरी या बहु फसल की सीमा

वर्ष	कुल	सिंचाई प्राप्त क्षेत्र (लाख हेक्टेयर)		शुद्ध सिंचाई प्राप्त क्षेत्र में दोहरी फसल आधीन क्षेत्र का प्रतिशत
		एक से अधिक बार बोया गया क्षेत्र	शुद्ध	
1950-51	226	209	17	8.2
1970-71	382	311	71	22.1
1980-81	496	368	108	27.8
1990-91	618	474	144	33.3

इस अल्पप्रयोग के कुछ महत्वपूर्ण कारण और उन्हें दूर करने के सुझाव निम्नलिखित हैं—

(1) आज भारत के अधिकतर किसानों को सिंचाई के प्रयोग के अनुकूलतम परिणाम प्राप्त करने के लिए आवश्यक ज्ञान नहीं है। उन्हें उचित कृषि व्यवहार जिसमें शीघ्र पक्वे वाली फसलों की उचित किस्में उचित शस्यचक्र आदि हैं की जानकारी नहीं है। इस सम्बन्ध में बेहतर विस्तार सेवाएँ उपलब्ध करानी होंगी और इन्हे अनुसंधान सम्बन्धी सेवाओं एवं वैज्ञानिकों से सम्बन्धित करना होगा ताकि बहु-फसल व्यवहार अपनाए जा सके।

(ii) सिंचाई के अनुकूलतम प्रयोग के लिए सहायक सुविधाएँ अर्थात् भू-समतलीकरण (Land levelling) स्थल सुधार (Land shaping) भूमियों की चकबन्दी कुशल भू-चुल्काएँ आदि देश के बुरत से भागों में उपलब्ध नहीं हैं। इस स्थिति के सुधार के लिए बड़े पैमाने पर ग्राम सार्वजनिक निर्माण कार्य चालू करने होंगे।

(iii) आज बड़ी तथा मध्यम सिंचाई परियोजनाओं का उचित रूप में अनुशासन नहीं हो रहा है। छोटी सिंचाई की परियोजनाएँ बिनापक तालाबों और खुले कुओं की अधिकतर उपयोगिता गयी है। इस महत्वपूर्ण दोष को दूर करने के लिए यह अनिवार्य है कि वर्तमान सिंचाई पद्धति का नवीकरण (Renovation) और आधुनिकीकरण किया जाए। सिंचाई परियोजनाओं—बड़ी तथा छोटी दोनों—का अनुरक्षण करना होगा ताकि समाज को अधिकतम लाभ प्राप्त हो। साथ ही नहरी सिंचाई के साथ उचित स्थानों पर बुआँ द्वारा सिंचाई को विकसित करना होगा।

(iv) आज दोषपूर्ण सिंचाई व्यवहार और उचित एवं पर्याप्त जल निकास सुविधाओं का अभाव न केवल जल के अपव्यय के लिए जिम्मेदार है बल्कि जलमयता (Waterlogging), खटवता (Salinity) एवं क्षारयुक्तता (Alkalinity) के लिए भी उत्तरदायी है जिनके कारण कृषि योग्य भूमि के बड़े भाग को स्थायी रूप से पटुची है। जल प्रमत्त सम्बन्धी शिक्षा और जल निष्पात सुविधाओं की स्थापना द्वारा यह दोष दूर किया जा सकता है।

सामान्य रूप में दोहरी एवं बहुफलस कार्यक्रम को प्रोत्साहित करने के लिए अखिल भारतीय समन्वित कार्यक्रम बनाना होगा ताकि पानी का अनुकूलतम प्रयोग हो सके। उद्देश्य यह है कि प्रति हेक्टेयर उत्पादित की सिंचाई प्राप्त क्षेत्रों में बढ़ाया जाए। यही एकमात्र उपाय है जिससे कृषि की नयी चुनौती का सामना किया जा सकता है।

बहुउद्देश्यीय नदी घाटी परियोजनाएँ—एक वाद-विवाद (Multipurpose River Valley Projects A Controversy)

स्वातंत्र्य प्राप्ति के पौरन बाद के काल में बहु-

उद्देश्यीय नदी घाटी परियोजनाएँ और अन्य बांध और नहरें भारत की कृषि की सिंचाई सम्बन्धी आवश्यकताओं, उद्योगों के लिए बिजली और बाढ़ नियन्त्रण के लिए अत्यन्त महत्वपूर्ण समझी जाती थीं। अतः बांधों के निर्माण को हमारी आर्थिक योजनाओं में उच्च प्राथमिकता दी गई और बांधों एवं नहरों पर कुल योजना परिव्यय में 15 000 करोड़ रुपए या 15% इस कार्य पर खर्च किया गया। भारत विश्व के बांध-निर्माण करने वाले राष्ट्रीय में बहुत महत्वपूर्ण स्थान रखता है। जवाहरलाल नेहरू के अनुसार बांध आधुनिक भारत के मन्दिर हैं। अभी तक सिंचाई एवं जल विद्युत भारत में जल-सम्पदों के विकास के प्रमुख उद्देश्य रहे हैं।

महत्वपूर्ण उपलब्धियाँ—बड़ी एवं मध्यम सिंचाई परियोजनाओं पर भारी विनियोग करने से महत्वपूर्ण परिणाम सामने आए हैं। बड़ी तथा मध्यम परियोजनाओं द्वारा स्थापित सिंचाई-क्षमता के कारण सिंचाई आधेन क्षेत्र जो 1950-51 में 100 लाख हेक्टेयर था बढ़कर 1990-91 में 303 लाख हेक्टेयर हो गया है। कृषि में सफलता और छाद्धान्तों में आत्मनिर्भरता प्राप्त करने के एकमात्र उपाय के रूप में सिंचाई सबसे अधिक महत्वपूर्ण कारणतत्व है।

इस प्रकार जल-विद्युत का उत्पादन जो 1950-51 में 30 करोड़ किलोवाट घण्टे था बढ़कर 1990-91 में 7 200 करोड़ किलोवाट घण्टे हो गया—अर्थात् इसमें 24 गुना वृद्धि हुई।

(क) सिंचाई के लाभों में अतिशयोक्ति—ऊपर दी गई उपलब्धियों का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने से पता चलता है कि ये उपलब्धियाँ वास्तव में इतनी प्रभावी नहीं हैं। चाहे 1951 और 1990 के बीच बड़ी तथा मध्यम सिंचाई परियोजनाओं द्वारा 230 लाख हेक्टेयर तक की सिंचाई-क्षमता (Irrigation potential) कायम की गई किन्तु नालियों एवं जल-भण्डारों के निर्माण में विलम्ब होने के कारण वास्तविक रूप में सिंचाई प्राप्त क्षेत्रफल कहीं कम था। योजना आयोग ने यह बात स्वीकार की है कि बड़ी तथा मध्यम सिंचाई परियोजनाओं की उत्पादित एवं वितरित रूप में प्रत्याप-दर निराशापूर्ण ढंग से निम्न है। उदाहरणार्थ, सिंचाई आधेन भूमि से वार्षिक औसत राष्ट्रीय उत्पादित 17 क्विन्टल प्रति हेक्टेयर प्राप्त होती है जबकि इससे कम-से-कम 40 से 50 क्विन्टल प्रति हेक्टेयर प्राप्त होना चाहिए। इसके अतिरिक्त, अधिकतर राज्य अपनी सिंचाई परियोजनाओं से कार्यकारी व्यय (Working expenses) भी वसूल नहीं कर पा रहे हैं क्योंकि वे समुन्नति कर (Betterment levy) लगाने और उगहाने में रुचि नहीं रखते। छठी योजना में 430 करोड़ रुपए की वार्षिक हानि का अनुमान लगाया।

इस सम्बन्ध में सबसे गम्भीर समस्या बड़ी तथा मध्यम परियोजनाओं को पूरा करने में विलम्ब है जोकि सामान्यतया 15 से 20 वर्ष तक हो जाता है और जिसके परिणामस्वरूप इनकी लागत बहुत बढ़ जाती है।

(ख) जल विद्युत सस्ती नहीं—जल विद्युत में निहित मुख्य लाभ यह है कि यह ऊर्जा का एक नवीकरणयोग्य (Renewable) और गैर-प्रदूषित करने वाला स्रोत है। यह भी समझा जाता है कि तापीय एवं नैयटिक ऊर्जा (Nuclear power) की तुलना में यह सस्ता है। परन्तु वास्तुस्थिति यह है कि जल विद्युत परियोजनाओं को चालू करने में लगातार विलम्ब होता हो रहता है। जल-विद्युत परियोजनाओं की परिपाक अवधि सामान्यतः 5 से 12 वर्ष के बीच रहती है जबकि तापीय-शक्ति (Thermal power) की केवल 5 वर्ष। परिणामतः तापीय ऊर्जा के जनन की लागत 4 000 रुपए प्रति किलोवाट है जबकि यह जल-विद्युत के लिए 7 000 रुपए है।

1951 और 1991 के बीच जल-विद्युत की स्थापित क्षमता में आश्चर्यजनक वृद्धि के बावजूद इसका कुल स्थापित क्षमता में भाग जो 1950-51 में 33 प्रतिशत था गिरकर 1990-91 में 29 प्रतिशत हो गया। एक और महत्वपूर्ण बात यह है कि जल-विद्युत के लाभ अधिकतर उद्योगों एवं शहरी क्षेत्रों को उपलब्ध हैं। ध्यान देने योग्य बात यह है कि बिजली की कमी के काल में कृषि की आवश्यकताओं को उपेक्षा करके शहरी प्रयोक्तानों को प्राथमिकता दी जाती है। पंजाब और हरियाणा के सम्पन्न किसान ऐसे आपतकाल के लिए डीजल पम्प भी रखते हैं।

(ग) बाढ़-नियन्त्रण का लाभ नहीं—नदी के जल को रोककर बांध इसे नियंत्रित दर पर छोड़ते हैं ताकि यह बाढ़ की रोकथाम कर सके। तथाकथित बहु-उद्देश्यीय नदी-घाटी परियोजनाएँ अपने-अपने क्षेत्रों में बाढ़ों को रोकने के लिए कायम की गई हैं। राष्ट्रीय बाढ़ नियन्त्रण प्रोग्राम में 1954 में बहुत से बांध विकास-नालियों एवं नगर तथा ग्राम विकास योजनाएँ चालू की गईं। मीठे तौर पर बाढ़ नियन्त्रण सम्बन्धी उपाय बुरी तरह विफल हुए हैं और साल-दर साल बाढ़ों के कारण प्रभावित क्षेत्र और फसलों पशुओं एवं इन्सानों की होने वाले नुकसान में तेजी से वृद्धि हुई है।

बड़े बांधों की एक और समस्या भारी मात्रा में गाद (Silt) का जलाशयों (Reservoirs) में जम जाना है। गाद जमने की दर मौलिक अनुपात से अधिक रही है। भारी गाद जमने से जलाशय की संग्रहण क्षमता (Storage capacity) कम हो जाती है और परिणामतः वे भारी बाढ़ को समेटने के योग्य नहीं रहते। प्रायः एकदम पानी बढ़ जाने से कई बार अचानक बाढ़ आ जाती है जिससे भारी नुकसान होता है।

(घ) पर्यावरण पर दुष्प्रभाव—बड़े बांधों और विशाल



बहु-उद्देशीय नदी-घाटी परियोजनाओं के पर्यावरण पर गम्भीर दुष्प्रभाव पड़ते हैं। इसका एक प्रधान रूप जलप्रस्तता एवं भू-लवणता (Soil salinity) के कारण सिचाई परियोजनाओं के कमान-क्षेत्रों में भूमि का कटाव है।

बड़ी सिचाई परियोजनाओं के साथ बहुत-सी समस्याएँ जुड़ी हुई हैं। सर्वप्रथम, यह देखा गया है कि सारे विश्व में, जितनी भूमि नयी परियोजनाओं द्वारा उत्पादन के आधीन लाई जाती है, उतनी ही भूमि जलप्रस्तता (Waterlogging) और लवणता के कारण उत्पादन से बाहर चली जाती है। दूसरे, बड़ी परियोजनाओं की परिपाक अवधि (Gestation period) बहुत लम्बी होती है। कई बार तो यह परिपाक अवधि बढ़ते-बढ़ते एक या दो दशक या इससे भी अधिक हो जाती है। तीसरे, इन प्रोजेक्टों के साथ जुड़े हुए अनेक अधिकारी सामान्यतः भ्रष्ट एवं अकुशल होते हैं और इस कारण लागत वृद्धि (Cost over runs) करी अधिक हो जाती है। चौथे, बहुमूल्य कृषि भूमि का एक बड़ा भाग वितरण प्रणाली का विकास करने में नष्ट हो जाता है। अन्तिम परन्तु यह कम महत्वपूर्ण बात नहीं है कि धीरे-धीरे रिसने (Seepage) से पानी की उपलब्धि में बहुत हानि होती है और कई बार यह हानि छोड़े गए पानी की 50 प्रतिशत मात्रा के उच्च स्तर तक पहुँच जाती है। इसका मुख्य कारण यह है कि वितरण सम्बन्धी नालियाँ कच्ची होती हैं और परिणामतः जलप्रस्तता एक गम्भीर समस्या बन जाती है।

अतः डॉ. बी. बी. वोहरा का यह निष्कर्ष निकालना सही है—“बड़ी तथा मध्यम सिचाई का भविष्य भुधस्ता है और देश के पास इस उपाय से 260 लाख एकड़ भूमि में अतिरिक्त सकल सिचाई क्षमता कायम करने के लिए न ही तो संसाधन उपलब्ध हैं और न ही समय। अतः सभी भावी योजनाओं का मुख्य आधार छोटी सिचाई, विशेषकर भीम-जल के प्रयोग द्वारा ही होगी।”

सातवीं योजना के दौरान, बड़ी सिचाई के लिए 11,560 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया परन्तु छोटी सिचाई के लिए 1,670 करोड़ रुपये की मामूली राशि उपलब्ध कराई गई। बड़े सिचाई बाधों के पक्ष में सम्मोहन समाप्त होना चाहिए और परले की तुलना में छोटी सिचाई के लिए करीब अधिक राशि का प्रावधान होना चाहिए। छोटी सिचाई की परिपाक अवधि भी कहीं छोटी होती है और इसका कार्यान्वयन निजी क्षेत्र द्वारा कुएँ, ट्यूबवैल, पम्पसेट आदि स्थापित करके किया जाता है। अतः इसमें वितरण सम्बन्धी नालियों के कारण भूमि का अपव्यय नहीं होता। छोटी सिचाई के साथ जलप्रस्तता की समस्याएँ भी जुड़ी नहीं रहती। किस्तान पानी के प्रयोग में विपायत करते हैं क्योंकि यह व्यवस्था प्रत्यक्षतः उनके नियन्त्रण-आधीन होती

है। अतः बेहतर प्रबन्ध की दृष्टि से भारी वित्तीय लागत एवं पर्यावरण पर दुष्प्रभाव डालने वाले बड़े बांध लाभकारी नहीं हैं परन्तु इस दृष्टि से छोटी सिचाई अधिक लाभप्रद है क्योंकि इससे भीम-जल का अधिकतम प्रयोग सुनिश्चित किया जाता है और सिचाई रसों पर बेहतर नियन्त्रण रहता है।

हाल ही के वर्षों में बहुत से युनियादी प्रश्न उठाए गए हैं और समय आ गया है कि सिचाई नीति पर पुनर्विचार का नयी नीति निर्माण की जाए और बहु-उद्देशीय नदी घाटी परियोजनाओं पर बल बम किया जाए।

## 2. उर्वरक और खाद

(Fertilizers and Manures)

कृषि उत्पादन को बढ़ाने को किसी भी योजना में रासायनिक खादों (Chemical fertilizers) का महत्वपूर्ण भाग होता है। भारत की भूमि घाटे माना प्रकार की है तथा कई प्रकार से उपजाऊ है परन्तु इसमें नाइट्रोजन और फॉस्फोरस की कमी है जो कि कार्बनिक खाद (Organic manure) के साथ फसल के उत्पादन को बढ़ावा देते हैं। जनसंख्या के तीव्र गति से बढ़ने के साथ, खाद्यान्न-उत्पादन को बढ़ाने के लिए अधिकाधिक मात्रा में रासायनिक खादों का प्रयोग एक अनिवार्य उपाय हो जाता है।

उर्वरकों का उत्पादन—मोटे तौर पर उर्वरक उद्योग ने पिछले दशक के दौरान तीव्र प्रगति की। नाइट्रोजन उर्वरक का उत्पादन 1960-61 और 1994-95 के बीच 1 लाख टन से बढ़कर 100 लाख टन से अधिक हो गया। उर्वरकों के देशीय उत्पाद में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है परन्तु उपभोग में वृद्धि की दृष्टि में रखते हुए यह पर्याप्त नहीं है।

उर्वरक सयंत्र स्थापित करने में अत्यधिक विलम्ब हुआ है। कई बार एक प्रोजेक्ट को स्थापित करने में 8 से 9 वर्ष तक लग जाते हैं और इस कारण इसकी लागत अनावश्यक रूप में बढ़ती जाती है। दूसरे, उर्वरक प्रोग्राम के लिए पूँजी की समस्या है। यह अनुमान लगाया गया है कि एक प्रोजेक्ट के लिए 1,000 से 1,500 करोड़ रुपये चाहिए जिसमें से विदेशी मुद्रा का भाग 350 करोड़ रुपये या इससे कुछ अधिक आका गया है। अधिक विदेशी विनियोग की आवश्यकता को स्वीकार करते हुए, भारत सरकार ने उर्वरक उद्योग में विदेशी पूँजी को आकर्षित करने के लिए 1965 के अन्त पर कुछ रियायते दीं, जैसे बटुसंयुक्त हिस्सा पूँजी सहयोग, वितरण अधिकार आदि। परन्तु इन सभी रियायतों के देने के बावजूद विदेशी सहयोग बहुत कम था। इसके मुख्य कारण थे—(क) भारत को उर्वरकों के आयात की लाभप्रदता बहुत ही ऊँची रही है और (ख) कच्चे भातों की प्रकृति एवं उपलब्धि के बारे में नीति में अनिश्चितता रही है।

उर्वरकों का आयात—चूँकि आन्तरिक उत्पादन लागत बढ़ती हुई माग से कम हो रहा है, सरकार को आयात पर निर्भर करना पड़ा है। आन्तरिक उत्पादन की तुलना में उर्वरकों के आयात का प्रतिशत सदैव बहुत अधिक रहा है। 1951-52 में रासायनिक उर्वरकों का आयात आन्तरिक उत्पादन का 133 प्रतिशत था और यह 1980-81 में कम होकर 92 प्रतिशत हो गया और 1993-94 में और कम हो कर केवल 29 प्रतिशत रह गया। 1951-52 और 1994-95 के बीच उर्वरक आयात 0.52 लाख टन से बढ़कर 15.2 लाख टन हो गया। (तालिका 5) परन्तु अस्सी के दशक और 1990-91 से 1994-95 के बीच उर्वरकों का औसत वार्षिक आयात 25 लाख टन रहा। इतनी बड़ी मात्रा में उर्वरकों का आयात करना जिसके लिए दुर्लभ विदेशी मुद्रा का प्रयोग करना पड़ता है, सही नहीं है। इसका मुख्य कारण देश में उर्वरकों के उत्पादन की इकाईयाँ स्थापित करने के बारे में स्पष्ट नीति का अभाव रहा है। अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में, उर्वरक दुर्लभ होते जा रहे थे और तेल सफ़्त के प्रभाव के कारण 1973 के पश्चात् इनकी कीमत में तेजी से वृद्धि हो रही थी। इस प्रकार भारत को उर्वरकों के आयात पर औसतन 2,800 करोड़ रुपए प्रति वर्ष खर्च करने पड़ रहे थे।

तालिका 5. भारत में रासायनिक उर्वरकों का उत्पादन, आयात एवं उपभोग

वर्ष	उत्पादन आयात उपभोग		प्रति हेक्टेयर	
	(इंजार टन)		उपभोग (किलोग्राम)	
1951-52	39	52	73	0.5
1960-61	156	420	290	1.9
1970-71	1 060	630	2 260	13.1
1980-81	3 000	2,760	5 510	31.8
1993-94	10 000	2 940	13 800	69.0

स्रोत: भारत सरकार, आर्थिक समीक्षा (1994-95)

उर्वरकों का उपभोग—1965 में नयी विकास रणनीति अपनाते के पश्चात् रासायनिक उर्वरकों (Chemical fertilizers) के उपभोग में तेज़ वृद्धि होती गई है। हाल ही के वर्षों में उर्वरकों के वितरण को सही करने के लिए विशेष उपाय किए गए। इनमें उत्प्रेषणीय हैं—परिवहन को अच्छी व्यवस्था करना, प्रथमिकता प्राप्त फसलों को उर्वरकों का नियमित सपराज, रेलवे विभाग के साथ समन्वय द्वारा बैगनों की पर्याप्त मात्रा उपलब्ध करना, उर्वरकों के लिए अल्पकालीन ऋणों की व्यवस्था, उर्वरकों के सतृप्त प्रयोग को प्रोत्साहित करना, आदि। चाहे हाल ही के वर्षों में

भारत में उर्वरकों के उपभोग में भारी वृद्धि हुई है परन्तु अभी भी भारत अन्य प्रगतिशील देशों से बहुत पीछे है।

उर्वरक के उपभोग के बारे में उल्लेखनीय बातें निम्नलिखित हैं—

(1) 1994-95 में भारत में उर्वरकों का प्रति हेक्टेयर उपभोग 75 किलोग्राम था। इसके विरुद्ध, कुछ विकसित देशों सम्बन्धी आकड़े इस प्रकार हैं: दक्षिण कोरिया (405 कि ग्रा.), नीदरलैण्ड (315 कि ग्रा.), बेल्जियम (275 कि ग्रा.) और जापान (380 कि ग्रा.)।

(2) उर्वरकों के गहन प्रयोग के लिए पानी का निश्चित सपराज एक महत्वपूर्ण शर्त है। देश के अधिकतर भागों में यह परिस्थिति विद्यमान न होने के कारण यह भारत के उर्वरक-उपभोग को बढ़ाने में एक मुख्य कठिनाई सिद्ध हुई है।

(3) चूँकि वर्षा पर आश्रित 70 प्रतिशत कृषि आर्थिक क्षेत्रफल द्वारा कुल उर्वरकों के केवल 20 प्रतिशत का उपभोग किया जाता है सरकार इन क्षेत्रों में उर्वरकों के उपभोग को बढ़ाने के लिए हाल ही के वर्षों में उपाय कर रही है। सरकार ने एक राष्ट्रीय प्रोजेक्ट के अधीन 16 राज्यों के 60 जिले निश्चित किए हैं जिनमें उर्वरकों का प्रयोग बहुत कम था। इसे बढ़ाने के लिए प्रदर्शन, किसानों के प्रशिक्षण, पारवून की दुकानों एवं मिट्टी के परीक्षण सम्बन्धी उपाय किए जा रहे हैं।

(4) सबी की फसले (खाद्य-भिन्न) हमारे कुल कृषि-उत्पादन के एक-तिहाई के समान हैं। फिर भी इनके द्वारा दो-तिहाई कुल उर्वरक उपभोग किया जाता है। इसका कारण यह है कि इनके लिए सिचाई की अपेक्षाकृत निश्चित मात्रा उपलब्ध है या भू-गर्भ में पर्याप्त नमी उपलब्ध है।

(5) उर्वरकों पर प्राप्त होने वाले अर्थसाहाय्य (Subsidies) में तेजी से वृद्धि हुई है। ये 1979-80 में 600 करोड़ रुपए से बढ़कर 1992-93 में 5,800 करोड़ रुपए हो गए। तत्पश्चात् इनमें कमी हुई है और ये 1993-94 में 4,400 करोड़ रुपये और 1994-95 में 4,000 करोड़ रुपये तक कम किए गए हैं। यह हमारे सरकारी ससाधनों पर अत्यधिक भार है और दुख की बात यह है कि ये साहाय्य अधिकतर सम्पन्न किसानों को प्राप्त होते हैं।

(6) उर्वरकों की अन्तर्राष्ट्रीय कीमता में वृद्धि के कारण अब हम इस बात पर विचार करने पर मजबूर हुए कि वनस्पति पोषकों (Plant nutrients) का प्रयोग किया जाए। कम-से-कम सिद्धान्त रूप में यह स्वीकार किया जा रहा है कि कार्बनिक खाद की आरंभ अव पहले की अपेक्षा अधिक ध्यान देना होगा।

अतएव योजना में उर्वरक विकास रणनीति को कार्बनिक खाद के प्रयोग की ओर मोड़ा जा रहा है। इसमें

गोबर को खाद वनस्पति खाद (Compost) ग्रामीण एवं शहरी दोनों शामिल हैं। एक रूग्ण अनुमान के अनुसार एक तिहाई गोबर इकट्ठा नहीं किया जाता और एक तिहाई का इस्तेमाल ग्रामीण लोग ईंधन के रूप में कर लेते हैं और वास्तव में एकत्रित किए और इस्तेमाल किए गोबर की मात्रा 3 400 लाख टन आकी गई है। आज पशुओं का पेशाब जिसमें खाद सम्वन्धी महत्वपूर्ण गुण है को पूर्णतया व्यर्थ बहने दिया जाता है। यदि पशुओं के पेशाब को गोबर के साथ मिला लिया जाए, तो कुल उपलब्ध खाद की मात्रा 4 000 लाख टन हो जाएगी। ग्रामीण जनसंख्या के लिए यदि विकल्प ईंधन की व्यवस्था कर दी जाए, तो इससे गोबर को खाद अधिक मात्रा में उपलब्ध हो सकेगा। इसके अतिरिक्त गाबर गैस ग्लान्ड के बढ़ते हुए उपयोग से भी कार्बनिक खाद की मात्रा किसानों को उपलब्ध हो सकेगी। शहरी व्यर्थ पदार्थों वनों के घास और अन्य व्यर्थ पदार्थों का प्रयोग भी हरी खाद के लिए किया जा सकता है। इन उपायों से रासायनिक खादों पर निर्भरता कम की जा सकती है।

### 3 उन्नत बीज

भारतीय किसान खेती में उन्नत बीजों के महत्त्व से परिचित हैं। कारण यह है कि उन्नत बीजों द्वारा 10 से 20 प्रतिशत उत्पादन वृद्धि हो सकती है। परन्तु वे सामान्यतया इस प्रकार के बीजों का प्रयोग करते हैं क्योंकि या तो अच्छे बीज जो युआई के लिए रखे जाते हैं उपयोग कार्य में लाए जाते हैं या सग्रह न कर सकने के कारण वे नष्ट हो जाते हैं। अधिक महत्त्व की बात यह है कि किसान उन्नत बीजों का प्रयोग करें। कृषि विभाग तथा भारतीय वृषि अनुसंधान परिषद ने उन्नत बीजों का विकास करने और उन्हें लोकप्रिय बनाने के लिए महत्वपूर्ण कार्य किया है। उदाहरणार्थ विश्व में प्रसिद्ध गेहूँ और धान की कुछ सर्वोत्तम किस्मों का भारत में विनास किया जा रहा है परन्तु ये बीज थोड़ी मात्रा में उपलब्ध हैं। द्वितीय योजना में उन्नत किस्मों में बीज की मांग को पूरा करने के लिए प्राच्य विकास खण्ड (Development block) में बीज फार्म (Seed farms) बनाए गए। सरकार ने 1963 में राष्ट्रीय बीज निगम (National Seeds Corporation) की स्थापना की है जिसका उद्देश्य देश भर के लिए उन्नत उत्पादित वाले बीजों का उत्पादन एवं वितरण करना है। 1973-74 तक 260 लाख हेक्टेयर भूमि उन्नत बीजों के आधीन थी और 1991-92 तक 670 लाख हेक्टेयर भूमि अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों के आधीन लाई गई।

### 4 भारत में पशुपालन एवं दुग्धशाला विकास

पशुधन किसी भी देश के लिए आय का महत्वपूर्ण स्रोत बन सकते हैं। वास्तव में पशुपालन द्वारा खेती की तुलना में अधिक आय भी प्राप्त हो सकती है। हाल ही के वर्षों में पश्चिमी यूरोप के देशों में कुल कृषि उत्पादन में पशुपालन उत्पादन का योगदान 60 से 80 प्रतिशत रहा है। पशुधन से भारत में उत्पादन का कुल मूल्य 70 000 करोड़ रुपये है जोकि कुल कृषि उत्पाद का 25 प्रतिशत है। इसमें पशुओं द्वारा उपलब्ध करायी गयी भारवाहक ऊर्जा (Draught power) को शामिल नहीं किया गया जिसका मूल्य 25 000 करोड़ रुपये आका गया है। उन्नत देशों में पशुधन सम्वन्धी उत्पाद अर्थात् गोधृत दूध और दूध से बनी हुई वस्तुओं को लोगों ने भोजन सम्वन्धी आदतों में महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है। इन देशों में पारम्परिक भोजन सम्वन्धी मदों अर्थात् अनाज और दालों का खाद्य पदार्थों में धीरे धीरे महत्त्व कम होता जा रहा है। परिणामतः उपभोक्ताओं की प्राथमिकताओं में परिवर्तन के कारण बहुत से यूरोपीय देशों अमेरिका कनाडा आस्ट्रेलिया और न्यूजीलैण्ड जैसे विकसमान देशों में कृषि के विकास में प्रगतिशील और उन्नत पशुधन को केन्द्रीय महत्त्व दिया गया है।

भारतीय अर्थव्यवस्था में पशुपालन का महत्त्व कमजोर वर्गों में बेरोजगारी एवं अल्प रोजगार की गम्भीर समस्याओं को हल करने की दृष्टि से बहुत ही अधिक है। इसके अतिरिक्त पशुपालन द्वारा सहायक घ्यवसाय कायम करके आय जनन में सहायता प्राप्त होती है। खुरक कृषि में विशेषकर धोड़ो या नाममात्र वर्षा वाले इलाकों में पशुओं का प्रभावी कार्यभाग है। पशुपालन और दुग्धशाला विकास का प्रयोग गरीबी हटाओ प्रोग्राम के उपाय में किया जा रहा है ताकि इससे अतिरिक्त रोजगार उपलब्ध करा कर ग्रामीण निर्धनों की पारिवारिक आय बढ़ायी जा सके।

### भारत और विश्व में पशुधन

भारत के पास पशुओं की सबसे अधिक संख्या है चीन का दूसरा स्थान है। आस्ट्रेलिया बेल्जियम डेनमार्क स्वीडन फिन्लैंड जर्मेनी फिनलैंड आयरलैंड इटली नॉर्वे नीदरलैंड आदि के पास पशुओं की संख्या तो कुल के 1 प्रतिशत से भी कम है परन्तु इन देशों में पशुधन पर आधारित उद्योग काफी विकसित हैं। पशुओं की चराई के लिए चरागाहों के रूप में काफी भूमि चाहिए परन्तु भारत के पाय प्रति पशु सबसे कम चराई भूमि (Grazing land) है। जाहिर है कि भारत में पशुओं का आधिक्य है। तालिका 6 में पशुगणना के अनुसार पशुधन की स्थिति व्यक्त की गई है।

तालिका 6 - भारत में पशुधन (करोड़ों में)

	1956	1966	1972	1982	1989
1 गोधन	15.9	17.6	17.9	19.2	19.4
2 बैस	4.5	5.3	5.8	7.0	7.7
3 भेड़ें	3.9	4.2	4.0	4.9	4.5
4 बकरियाँ	3.5	5.5	6.8	9.5	11.0
5 अन्य	0.8	0.8	8.8	1.4	1.2
कुल	30.6	34.4	35.5	42.0	43.8

1989 को पशुगणना के अनुसार भारत में 44 करोड़ पशु थे जिनमें से गोधन 19.4 करोड़, बैस 7.7 करोड़ और बकरियाँ 11 करोड़ थीं। इस प्रकार सख्या को दृष्टि से 1972 और 1989 के बीच पशुधन की मात्रा में 23.4 प्रतिशत की वृद्धि हुई है।

### पशुधन और भारत की राष्ट्रीय आय

1980-81 में पशुधन से उत्पादन का कुल मूल्य 10,597 करोड़ रुपये (1980-81 की कीमतों) पर था। यह (1987-88) में बढ़कर 15,218 करोड़ रुपये हो गया। 1980-81 और 1987-88 की अवधि के दौरान कुल मूल्य वृद्धि का सूचकांक बढ़कर 143.6 हो गया अर्थात् इसकी वार्षिक वृद्धि दर 5.3 प्रतिशत थी। जाहिर है कि पशुधन के उत्पादन में वृद्धि कृषि में शुद्ध मूल्यवृद्धि (Net value added) को वृद्धिदर से अधिक है। यह कृषि से प्राप्त शुद्ध आय के 1980-81 में 18.6 प्रतिशत से बढ़कर 1987-88 में 23 प्रतिशत हो गई है। यह एक स्वस्थ प्रवृत्ति है।

तालिका 7 - पशुधन के उत्पादन का मूल्य (1980-81 की कीमतों पर करोड़ रुपये)

	1980-81	1987-88	प्रतिशत
1 दूध और दूध से बनी वस्तुएँ	6,834	10,134	66.6
2 गोबर और गोबर की वस्तुएँ	1,570	2,271	14.9
3 अण्डे	351	606	4.0
4 ऊन और बाल	49	66	0.4
5 गोबर	1,352	1,525	10.0
6 रेशम के कीड़े और मधु	136	197	1.3
7 स्टॉक में वृद्धि	255	419	2.8
पशुधन उत्पादन का मूल्य	10,597	15,218	100.0

1987-88 में पशुधन द्वारा उपलब्ध कराई गई आय में से लगभग 6.7 प्रतिशत दूध और दूध से बनी वस्तुओं, 15 प्रतिशत गोबर और गोबर वस्तुओं, 21 प्रतिशत अण्डों 10 प्रतिशत गोबर से प्राप्त होती है। (तालिका 7)

भारतीय गाय की दूध देने की क्षमता बहुत कम है। यह

अनुमान लगाया गया है कि भारत में गौओं से दूध का औसत वार्षिक प्राप्ति 220 किलोग्राम है, जबकि इस्की तुलना में यह नोदर्लेण्ड्स में 4,220 किलोग्राम है, बेल्जियम और यू.एस.ए. में 3,270 किलोग्राम और यू.के. में 2,900 किलोग्राम है। जहाँ तक गोशत का सम्बन्ध है, भारत में उपलब्ध गोशत का लगभग तीन-चौथाई भाग भेड़ों और बकरियों से प्राप्त होता है। गोमांस के कुल गोशत का 6 प्रतिशत प्राप्त होता है। चाहे भारत में गोपशु कुल पशुधन का सबसे बड़ा भाग है परन्तु राष्ट्रीय आय में इनका योगदान बहुत कम है।

भारत की राष्ट्रीय आय में पशुधन के बहुत छोटे से योगदान के कई कारण हैं। भारतीय पशुधन की दैनिक स्थिति सिद्ध करती है कि धर्म के नाम पर पशुओं के प्रति उदासीनता एवं निर्दयता के कारण देश में पशुधन की हालत खराब होती गई है।

भारत में पशुओं की सख्या का एक बड़ा भाग बड़ी आयु के नर एवं मादा पशुओं का है जो न तो काम करने की अधिक क्षमता रखते हैं और न ही अधिक दूध देते हैं। ये पशु स्पष्ट देश के उपलब्ध साधनों पर एक बोझ हैं और कृषि उन्नति में एक बाधा हैं।

इसके साथ, कृषि मशीनरी के विस्तार अर्थात् ट्रैक्टर, पम्पिंग सेट आदि से किसानों की पशु-शक्ति पर निर्भरता कम होती जा रही है। इसमें सबसे बड़ी कठिनाई देश के किसानों की जोतों का छोटा तथा बिखर होना है जिनके कारण बहुत अधिक सख्या में पशु रखने पड़ते हैं।

इस बात का भी संकेत करना होगा कि हमारे पशुओं के लगभग 60 प्रतिशत के लिए पर्याप्त मात्रा में चारा उपलब्ध है। अतः हमारे पशुओं को भी बहुत घटिया और कम क्रोत्र मिलता है। किन्तु पशु-विक्रिता सुविधाओं के विस्तार के परिणामस्वरूप इनमें भ्रूतुदर कम होती जा रही है। इसके फलस्वरूप, पशुओं की सख्या की वृद्धि-दर जनसख्या की भाँति तीव्र होती जा रही है और इस कारण देश में पशुओं का आधिक्य हो गया है। देश में 10 करोड़ पशु फलतः हैं और इनके पोषण के लिए देश में 5,000 करोड़ रुपये प्रति वर्ष खर्च होते हैं।

पंचवर्षीय योजनाओं के आधीन पशुपालन विकास प्रोग्रामों का तीन मुख्य उद्देश्य हैं—(i) दूध और दूध से प्राप्त होने वाले पदार्थों के सम्भरण को बढ़ाना, (ii) खेती के कार्य के लिए भारवाहक पशुओं (Draught Animals) की व्यवस्था करना, और (iii) पशुओं से प्राप्त होने वाले वाणिज्यिक पदार्थों अर्थात् ऊन, रेशम आदि के उत्पादन को बढ़ाना। सातवीं योजना (1985-90) में पशुपालन और डेरी विकास के लिए 1,077 करोड़ रुपये का परिव्यय की व्यवस्था की गई है।

विकास-योजनाओं के प्रभावशील दूध का उत्पादन बढ़कर 600 लाख टन हो गया है और "ऑपरेशन फ्लड प्रोजेक्ट" (Operation Flood Project) के कार्यान्वयन के कारण इसमें लगातार वृद्धि हो रही है क्योंकि यह विश्व का 1970 में चालू किया गया सबसे बड़ा समन्वित दुग्धशाला विकास (Dairy development) प्रोग्राम है। सितम्बर 1994 तक इस प्रोग्राम के आधीन 69 000 दुग्धशाला सहकारी समितियाँ कायम की गयीं जिनसे 90 लाख किसान जुड़े हुए थे। यह ग्रामीण दूध के उत्पादकों को शहरी उपभोक्ताओं के साथ जोड़ता है और विचौलियों और उनके कमीशन को समाप्त करता है।

हाल ही के वर्षों में मुशीपालन भारत की कृषि अर्थव्यवस्था का मुख्य अंग बनता जा रहा है क्योंकि यह ग्राम समाज के कमजोर वर्गों के अतिरिक्त आय और रोजगार के अवसर उपलब्ध कराता है। मुख्य बल अण्डों और मुर्गियों के गोशत का उत्पादन बढ़ाने पर है। भारत में अण्डों का उत्पादन जो 1951-52 में 183.2 करोड़ था बढ़कर 1993-94 में 2 400 करोड़ हो गया है अर्थात् इसमें 13 गुना वृद्धि हुई है।

## 5 कृषि का यन्त्रीकरण

### (Mechanisation of Agriculture)

भारतीय किसानों द्वारा इस्तेमाल किए जाने वाले औजार और उपकरण सामान्यतया पुराने तथा आदिशालीन हैं जबकि पश्चिमी देशों के किसान उन्नत तथा अद्यतन फार्म मशीनरी (Up to date farm machinery) का प्रयोग करते हैं। कृषि के यन्त्रीकरण के फलस्वरूप इन देशों में भी कृषि क्रांति (Agricultural revolution) हुई है जिसकी तुलना 18वीं शताब्दी में हुई औद्योगिक क्रांति से की जा सकती है। कृषि के यन्त्रीकरण के कारण उत्पादन में वृद्धि हुई और लागत में कमी। इसके अतिरिक्त कृषि मशीनरी द्वारा बजर भूमियों को काशत योग्य बनाया जा सका। इसीलिए तो पश्चिमी देशों की समृद्धि का मुख्य कारण कृषि के यन्त्रीकरण की ही समझा जा सकता है। सामान्यतः यह विश्वास सुद्ध हो गया कि कृषि के यन्त्रीकरण के बिना प्रगतिशील कृषि सम्भव नहीं।

कृषि के यन्त्रीकरण का अर्थ है कि जहाँ भी सम्भव हो पशु तथा मानवशक्ति का मशीनरी द्वारा प्रतिस्थापन किया जाए। हल चलाने का कार्य ट्रैक्टरों द्वारा होना चाहिए, बुवाई और उर्वरक डालने का कार्य ड्रिल (Drill) द्वारा करना चाहिए। इसी प्रकार फसल काटने का कार्य भी मशीनों द्वारा किया जाना चाहिए, कृषि के पुराने ढंग और औजारों अर्थात् लकड़ी के हल, बैल, दलान्ती आदि की जगह

मशीनों का प्रयोग किया जाना चाहिए। अतः यन्त्रीकरण का अर्थ खेती की सभी क्रियाओं में हल चलाने से लेकर फसल काटने तथा बेचने तक मशीनों का प्रयोग होता है।

भारत में कृषि के विकास की गति तेज करने के लिए यन्त्रीकरण का प्रश्न महत्वपूर्ण बनता जा रहा है। जहाँ एक ओर तो कृषि के यन्त्रीकरण के पक्ष में समर्थक मिलते हैं वहाँ दूसरी ओर विशेषी पक्ष के विचारों भारत की वर्तमान आर्थिक एवं सामाजिक परिस्थितियों में फार्म मशीनरी का प्रयोग बिल्कुल अनुचित मानते हैं। अब हम इन दोनों पक्षों के तर्कों को प्रस्तुत करेंगे।

### कृषि यन्त्रीकरण के पक्ष में तर्क

कृषि के यन्त्रीकरण का मुख्य आधार मशीनरी के उपयोग द्वारा सम्भव होने वाली बड़ी पैमाने की मितव्ययिताएँ (Economies of large scale production) हैं। जितनी धरती पर एक बैल की जोड़ी द्वारा 10 दिन हल चलाया जा सकता है उतनी भूमि पर ट्रैक्टर द्वारा एक दिन में और अधिक गहरा हल चलाया जा सकता है। दूसरे फार्म मशीनरी ने मनुष्य को भारी काम से छुटकारा दिलाया है। उदाहरणार्थ भूमि का पुनः सुधार भूमि की खुदाई और मिट्टी को एक स्थान से दूसरे स्थान पर ले जाना हल चलाना आदि सभी भारी काम हैं। तीसरे फार्म मशीनरी द्वारा बड़े पैमाने की खेती सम्भव हो पाई। भूमि के बहुत बड़े बड़े खेत जोते जा सकते हैं भारी मात्रा में फसल काटी जा सकती है बड़ी मात्रा में उत्पादन मण्डी तक पहुँचाया जा सकता है। इन सभी कार्यों को थोड़े समय में करने के लिए कृषि मशीनों का प्रयोग होता है। इस प्रकार श्रम उत्पादित तथा भू उत्पादित बढ़ाई जा सकती है। उत्पादन की लागत कम की जा सकती है। अन्तिम यन्त्रीकरण से उद्योग परिवहन आदि में रोजगार के अवसर भी बढ़ाए जा सकेगे और परिणामतः कृषि से जिन लोगों का रोजगार छिन जाएगा वे अन्य क्षेत्रों में रोजगार पा सकेंगे।

पश्चिमी देशों विशेषकर समुक्त राज्य अमेरिका और भूतपूर्व सोवियत संघ में जहाँ कृषि का वित्तुत रूप में यन्त्रीकरण किया गया है कृषि उत्पादन कई गुना बढ़ गया है। उदाहरणार्थ अमेरिका में 12 प्रतिशत जनसंख्या कृषि पर निर्भर है परन्तु कृषि उत्पादन इतना बढ़ चुका है कि समुक्त राज्य अमेरिका अन्य देशों को भी कृषि वस्तुओं का निर्यात करता है। चूंकि कृषि की मुख्य समस्या उत्पादन को बढ़ाना है इसलिए कृषि के यन्त्रीकरण की पुष्टि करना युक्तिसंगत ही है।

परन्तु प्रयोग की दृष्टि से भी यन्त्रीकरण के लिए

कानी क्षेत्र उपलब्ध है। उदाहरणार्थ, ट्रैक्टरों द्वारा बड़े पैमाने पर जंगल साफ किए जा सकते हैं, व्यर्थ भूमि को पुनः काश्त योग्य बनाया जा सकता है और इसी प्रकार भू-रक्षण (Soil conservation) आदि में सहयोग प्राप्त हो सकता है। ट्रैक्टरों के अतिरिक्त, पम्पिंग सेट्स (Pumping sets) तथा नलकूपी (Tube wells) के लिए काफी क्षेत्र विद्यमान है। इसी प्रकार तेल निकालने, गन्ने से गन्स प्राप्त करने आदि के लिए डीजल इंजन तथा बिजली से चलने वाली अन्य मशीनों का प्रयोग किया जा सकता है।

### यन्त्रीकरण के विरुद्ध तर्क (Case Against Mechanisation)

जबकि कृषि उत्पादन को बढ़ाने की दृष्टि से यन्त्रीकरण के पक्ष में तर्क दिए जा सकते हैं, वहाँ यन्त्रीकरण के विरोध में भी सबल तर्क प्रस्तुत किए जा सकते हैं। सर्वप्रथम, भारत में जोतों का आकार छोटा होने के कारण (3 से 12 एकड़ के बीच) यन्त्रीकरण के लिए कोई जगह नहीं। फिर ये छोटी जोतें भी ग्राम के विभिन्न भागों में बिखरी हुई हैं। एक ट्रैक्टर को आधी एकड़ भूमि की कारत के लिए इस्तेमाल नहीं किया जा सकता। यन्त्रीकरण की एक अनिवार्य शर्त यह है कि कृषि-मशीनों का उचित एवं अनुकूल प्रयोग करने के लिए जोतों का आकार बड़ा होना चाहिए, वे छोटे-छोटे टुकड़ों में बिखरे नहीं होनी चाहिए जैसा कि भारत में वर्तमान है। यू. एस. ए. में जोत का औसत आकार 60 हेक्टेयर, कनेडा में 90 हेक्टेयर और सोवियत रूस में 600 हेक्टेयर है। इन देशों में तो यन्त्रीकरण सम्भव है परन्तु भारत में इसकी कोई सम्भावना नहीं। यह तर्क इस बात की उपेक्षा करता है कि छोटे फार्मों की कारत के लिए उचित मशीनों का विकास हो चुका है और वे सफल रूप से जापान में इस्तेमाल की जा रही हैं।

दूसरे, कृषि के यन्त्रीकरण के कारण बहुत से कृषि श्रमिक फालतू हो जाएँगे। एक अनुमान के अनुसार यदि पूर्ण यन्त्रीकरण कर दिया जाए, तो भारत में उपलब्ध कुल क्षेत्रफल की 30 से 40 लाख कृषकों द्वारा जोता जा सकता है। इस प्रकार लाखों की सख्या में किसान बेरोजगार हो जाएँगे और उन्हें विकल्प रोजगार (Alternative employment) उपलब्ध करने की समस्या उत्पन्न होगी। इतनी बड़ी सख्या में कृषि श्रमिकों को कृषि-भिन्न व्यवसायों (Non agricultural occupations) में रोजगार उपलब्ध कराना सम्भव नहीं। यन्त्रीकृत खेती (Mechanised farming) के विरुद्ध यह सबसे गम्भीर आपत्ति है। अमेरिका और कनेडा में वास्तविक समस्या श्रम की दुर्लभता है परन्तु भारत में श्रम का आधिक्य है। इसलिए

जो नीति कम जन-घनत्व वाले विकसित देशों के लिए लाभदायक एवं उचित है, अनिवार्य नहीं कि वह भारत के लिए भी ठीक हो।

तीसरे, फार्म मशीनरी के लिए पैट्रोलि, डीजल एवं मिट्टी के तेल की आवश्यकता होगी। देश में इन खनिज तेलों की बहुत कमी है क्योंकि आन्तरिक मांग को पूरा करने के लिए देशीय उत्पादन काफी नहीं और तेल सफ़ट के कारण तेल की अन्तर्राष्ट्रीय कीमत बहुत बढ़ गई है। भारत इस कारण तेल पर आधारित फार्म-मशीनरी का विस्तृत पैमाने पर प्रयोग नहीं कर सकता।

### चयनात्मक यन्त्रीकरण—योजना का उचित लक्ष्य

इस बात को दृष्टि में रखते हुए कि भारत में जोत का आकार छोटा है किन्तु कृषि कार्य में लगी जनसंख्या का आकार बहुत बड़ा है, कृषि में अधाधुन यन्त्रीकरण की नीति चलाया बड़ी भारी भूल होगी। भारत में भूमि एक दुर्लभ साधन है परन्तु श्रम एक प्रचुर साधन है और परिणामतः भू-उत्पादित (Land productivity) को उन्नत करने की नीतियों का ग्राम-जनशक्ति के प्रयोग के साथ सामंजस्य करना होगा। अतः सीमित यन्त्रीकरण (Limited mechanisation) की नीति को अपनाया अनिवार्य होगा ताकि श्रम विस्थापन प्रभाव (Labour displacement effect) कम से कम किया जा सके। साथ ही गुप्त रूप में बेरोजगार कृषि श्रम को कृषि-भिन्न ग्राम उद्योगों में जम्बू करने के लिए इनका विस्तार करना होगा। इसके अतिरिक्त ग्राम क्षेत्रों में जनसंख्या वृद्धि को नियन्त्रित करने के प्रयास त्वरित करने होंगे ताकि जनसंख्या में भावी वृद्धि दर कम हो जाए। इस व्यवहार्य दृष्टिकोण की आवश्यकता को स्वीकार करते हुए पाचवी योजना के प्रारूप में उल्लेख किया गया—“पाचवी योजना में चयनात्मक यन्त्रीकरण (Selective mechanisation) की नीति अपनाई जाएगी। उद्देश्य यह होगा कि फसल तीव्रता (Cropping intensity) और फार्म-उत्पादित (Farm productivity) बढ़ाई जाए। इन दिनों देश में प्रति हेक्टर 0.4 हास पावर शक्ति उपलब्ध है (जिसमें से मशीनों से प्राप्त शक्ति केवल एक-चौथाई है) यह बहुत कम है और इसे बढ़ाना होगा। हमें इस बात पर ध्यान देना होगा कि खेती की नई तकनीकों में खेती के काम तेजी से उचित समय पर और ठीक ढंग से करने होते हैं। इसके अलावा बैल खरीदने और इन्हें रखने का खर्चा भी बढ़ता जा रहा है। इन सबको देखते हुए खेती का यन्त्रीकरण आवश्यक लगता है किन्तु यन्त्रीकरण किस दर से और किस रूप में हो, यह बात जोतों के आकार और कृषि श्रमिकों के रोजगार पर यन्त्रीकरण के प्रभाव आदि सम्बद्ध बातों को

## तालिका ५: भारत में कृषि यन्त्रीकरण की प्रगति

मद	1960-61	1970-71	1980-81	1992-93
1. कुल कृषि आधुनिक क्षेत्रफल (लाख हेक्टेयर)	15.78	16.48	17.40	18.10
2. ट्रैक्टर (कुल सार्वजनिक योग) (लाख)	0.31	1.0	4.7	14.0
3. पेट्रोल इंजन (कुल सार्वजनिक योग) (लाख)	2.40	15.6	29.0	51.0
4. विजली शक्ति सिंचाई पम्पसेट या ट्यूबवैल (लाख)	2.0	13.5	40.0	96.2
5. प्रति हजार हेक्टेयर कृषि क्षेत्र के लिए सार्वजनिक शक्ति का उपयोग (किलोवाट घण्टे)	5.9	23.0	71.0	340.7

ध्यान में रखकर निश्चित करने होगी। अन्तिम बात खास तौर पर फसल की कटाई एवं सफाई की मशीन (Combine harvester) का इस्तेमाल करने के बारे में अवश्य सोचना होगी। इन मशीनों का उपयोग करने इलाकों का सीमा रखना होगा जहाँ फसल की कटाई के दौरान श्रमिकों को रोजगार मिलेगा। अतः आयोग इस विषय में सावधानी बरतने की सलाह देता है। इस सम्बन्ध में 'डी योजना' में उल्लेख किया गया। फिर भी कृषि कार्य का अभियन्ता यन्त्रीकरण हमारे देश के लिए नहीं होगा, सबसे देशों में बेरोजगारी की समस्या निवारण हो जाएगी। इस प्रकार 'योजनात्मक यन्त्रीकरण' की नीति को अपनाया जाएगा।

### भारत में फार्म यन्त्रीकरण (Farm mechanization) की प्रगति

भारत में कृषि कार्य के लिए ट्रैक्टरों, तेल इंजनों, सिंचाई के पम्पसेटों जो गाँवों की जल से चलाए जाएँ या बिजली से का उपयोग किया गया है। इसने अतिरिक्त ट्यूबवैल भी अभिनव मात्रा में लगाए गए हैं। इस प्रकार कृषि में पशुओं या मानव शक्ति का प्रतिस्थापन साधन शक्ति (Power) द्वारा किया गया है जिससे प्रति हेक्टेयर कृषि क्षेत्र उपयोग बढ़ा है।

तालिका ५ में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि कृषि यन्त्रीकरण में काफी प्रगति हुई है। उदाहरणार्थ ट्रैक्टरों की संख्या जो 1960-61 में केवल 0.3 लाख थी बढ़कर 1970-71 में 4.7 लाख हो गई परन्तु वर्ष 1992-93 तक बढ़कर एकदम 14 लाख हो गई। इसी प्रकार तेल इंजनों की संख्या जो 1961 में 2.3 लाख थी बढ़कर 1992-93 में 51 लाख हो गई। बिजली द्वारा सिंचाई पम्पसेटों या ट्यूबवैलों की मात्रा 1960-61 में 2 लाख से बढ़कर 1970-71 में 13.5 लाख और 1992-93 में एकदम 96.2 लाख हो गई। इससे कृषि के आधुनिक निश्चित सिंचाई प्राप्त क्षेत्र में काफी वृद्धि हुई है। इन सब यन्त्रीकरण के साधनों के परिणामस्वरूप प्रति हजार हेक्टेयर कृषि क्षेत्र

के लिए सातलक्ष शक्ति के उपयोग में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है और वर्ष 1960-61 में 5.5 किलोवाट घण्टे से बढ़कर 1992-93 में 341 किलोवाट घण्टे हो गया है।

फार्म यन्त्रीकरण की इस प्रगति की समीक्षा के आधार पर निम्नलिखित निष्कर्ष प्राप्त होते हैं—

(i) 'डी' फार्म परम रूप में फार्म यन्त्रीकरण का विकास बढ़ा काफी प्रगति होता है पर सापेक्ष रूप में इतना प्रभावशाली नहीं है विशेषकर जहाँ इसकी तुलना उन्नत देशों में यन्त्रीकरण के साथ या भारतीय कृषि क्षेत्र के आकार के संदर्भ में की जाए।

(ii) जो यन्त्रीकरण भारतीय कृषि क्षेत्र में हुआ भी है वह मुख्यतः समृद्ध किसानों तक ही सीमित है। छोटे किसान जो भारतीय किसान जनसंख्या का मुख्य भाग हैं यन्त्रीकरण की पहिचान से अछूते ही रहे हैं। यह बात निन्दनीय है क्योंकि इसने परिणामस्वरूप किसान जनसंख्या में असमानता में वृद्धि हुई है।

(iii) यन्त्रीकरण की प्रक्रिया का अभिप्राय उत्पादन की तकनीक में परिवर्तन है अर्थात् यह श्रम-प्रधान रहने की अपेक्षा पूँजी प्रधान बन जाती है। भारतीय कृषि के विकास की वर्तमान अवस्था में जहाँ बहुत अधिक मात्रा में बेरोजगार श्रम उपलब्ध है यन्त्रीकरण में जल्दबाजी करने से असाध्यनीय आर्थिक विपत्तियाँ और सामाजिक तनाव उत्पन्न हो जाँगे हैं। बिना इस सम्बन्ध में एक उल्लेखनीय अपवाद है—सिंचाई का विद्युतीकरण (Electrification)—न कि डीजलीकरण (Dieselisation)—जो सबसे अधिक अभिनन्दनीय माना जाना चाहिए।

'योजनात्मक यन्त्रीकरण' की नीति ने देश के कुछ भागों में कृषि का आधुनिकीकरण किया है। भारत में ट्रैक्टरों, डीजल पम्पसेटों, ट्यूबवैल आदि के उत्पादन में प्रभावी प्रगति प्राप्त की है। जबकि पंजाब एवं हरियाणा जैसे राज्यों में जहाँ हरित क्रांति हो चुकी है यन्त्रीकरण तेज गति से आगे बढ़ा है वहीं बहुत से अन्य राज्यों में इसने कोई महत्वपूर्ण प्रगति नहीं की है।

## 1. विकासशील अर्थव्यवस्था के लिए भू-सुधार की आवश्यकता एवं क्षेत्र

भू-सुधारों (Land Reforms) का उद्देश्य उत्पादन के सामाजिक सम्बन्धों को ऐसा स्वरूप प्रदान करना है जिसके फलस्वरूप कृषि उत्पादित अधिकतम की जा सके। कृषि के क्षेत्र में उत्पादित मुख्यतः दो प्रकार के तत्वों पर निर्भर करती है—तकनीकी और साम्यात्मक। तकनीकी तत्वों (Technical factors) में बंदिबा बीज, उर्वरक, उन्नत हल, ट्रैक्टर, सिंचाई आदि कृषि आदानों (Agricultural inputs) और विधियों का समावेश है, जिनके उपयोग से कृषि का स्तर उन्नत करने में सहायता मिलती है। चाहे भू-सुधार न भी हो। साम्यात्मक सुधारों (Institutional reforms) के अन्तर्गत भू-स्वामित्व का कृषकों के हित में पुनर्वितरण, खेतों के आकार में सुधार, भू-भूति की सुरक्षा की व्यवस्था, लगान का नियमन (Regulation of rents) आदि समाविष्ट हैं। दूसरे शब्दों में, सामंती सम्बन्ध, खेतों का छोटा आकार, खेतों का उपविभाजन तथा पिछड़न, भू-धारण अधिकारों की सुरक्षा (Security of land tenure rights) का अभाव, ऊँचा लगान आदि ऐसे साम्यात्मक तत्व हैं जो कृषकों को उत्पादन बढ़ाने में हतोत्साहित करते हैं। इन तत्वों के कारण कृषकों की वृद्धि करने तथा कृषि में धन लगाने की क्षमता कमजोर हो जाती है और वे अपने परिश्रम का फल भी नहीं भोग पाते। फलतः दो विचारधाराओं का विकास हुआ। एक ओर समानवादी विचार के प्रवक्ता हैं जिनके अनुसार ग्रामीण निर्धनता का वास्तविक कारण सामंती अध्याय अर्द्ध-सामंती सम्बन्ध (Feudal and semi feudal relations) रहे हैं तथा इन साम्यात्मक बाधाओं के हटा दिए जाने पर जो शक्तियाँ मुक्त होंगी, उनसे कृषिगत उत्पादन स्वतः बढ़ जाएगा। दूसरी विचारधारा के अनुसार कृषि-उत्पादित पूर्णतः तकनीकी कारणों पर आधारित है। एय उन्नत कृषि विधियों का उपयोग करके उत्पादित का स्तर (Level of Productivity) उठाया जा सकता है। इस प्रकार उपर्युक्त विचारधाराओं में से एक के अनुसार उच्च उत्पादित करने के लिए तकनीकी

परिवर्तन अनिवार्य हैं और दूसरी के अनुसार साम्यात्मक परिवर्तन। पिछले कुछ वर्षों से दोनों विचारधाराएँ एक दूसरे के निकट आ गई हैं और यह समझा जाने लगा है कि कृषि विकास की दृष्टि से वे एक दूसरे से सर्वथा पृथक् न होकर एक दूसरे का पूरक हैं। यह बात स्वीकार कर ली गई है कि अनुकूल परिस्थितियों में तकनीकी परिवर्तन प्रभावों द्वय से कार्य कर सकते हैं तथा विकास की प्रक्रिया तीव्र की जा सकती है।

अतः भूमि सुधार का दोहरा उद्देश्य है। एक ओर इसका उद्देश्य चकबन्दी (Consolidation) और जोतों को अधिकतम तथा न्यूनतम सीमा लागू करके लाभकर जोतों (Economic holdings) की स्थापना है ताकि कम तथा पूँजी का अपव्यय न होकर भूमि का अपेक्षाकृत अधिक कुशल प्रयोग किया जा सके। दूसरी ओर इसका उद्देश्य कारगरों में भूमि का पुनर्वितरण करना और पट्टे पर दी गई भूमि की रातों में सुधार करना है ताकि किसानों का शायद समाप्त किया जा सके।

भू-सुधारों (Land reforms) का एक ओर तो यह उद्देश्य है कि सामाजिक न्याय को लक्ष्य मानकर स्वामित्व जोतों का पुनर्वितरण किया जाए और दूसरी ओर इनका उद्देश्य सकारण जोतों का पुनर्गठन (Reorganisation of operational holdings) है। इसके अतिरिक्त भू-सुधारों का उद्देश्य भू-धारण अधिकार की सुरक्षा करना, लगान नियत करना, तथा स्वामित्वाधिकार प्रदान करना (Conferment of Ownership) भी है। भूमि-सुधार का प्रधान लक्ष्य विचारधाराओं को हटाकर कृषक और राज्य के बीच सीधा सम्बन्ध स्थापित करना है। इसके साथ-साथ भू-धारण अधिकार की सुरक्षा और लगान के नियमन (Regulation of rent) द्वारा एक ऐसा वातावरण तैयार करना है जिससे कृषकों को अपने श्रम का फल मिलने की अशा हो। इस प्रकार भू-सुधार के अन्तर्गत निम्नलिखित विषय शामिल किए जाते हैं—

(क) विचारधाराओं की समाप्ति, (ख) भू-धारण सुधार अर्थात् लगान का नियमन, भू-धारण की सुरक्षा (Security



of tenure) और कारतकारों को भू-स्वामित्व प्रदान करना, (ग) जोतों को उच्चतम और निम्नतम सोमा का निर्धारण, (घ) कृषि का पुनर्गठन जिसमें जोतों को चकबंदी करना और उनके उपविभाजन तथा विखण्डन को रोकना समाविष्ट है, तथा (ङ) सहकारी फार्मों का गठन।

## 2. विचौलियों की समाप्ति

### (Abolition of Intermediaries)

भारत के स्वतन्त्र होने के समय देश की भू-व्यवस्था के अन्तर्गत विभिन्न भू-धारण पद्धतियाँ प्रचलित थीं और ऐसा विश्वास किया जाता था कि उस समय की भू-धारण प्रणाली न तो अधिक उत्पादन को दृष्टि से ही उपयुक्त थी न कि सामाजिक तथा आर्थिक न्याय की दृष्टि से। परिणामतः भू-धारण प्रणाली (Land tenure system) का पुनर्गठन अत्यावश्यक समझा गया। किन्तु भू-धारण प्रणाली के पुनर्गठन के प्रस्तावों पर विचार करने से पहले स्वाधीनता से पूर्व भारत में प्रचलित भू-धारण प्रणाली का संक्षिप्त वर्णन कर देना उचित होगा।

स्वतन्त्रता की पूर्वसंध्या पर तीन प्रकार की भू-धारण प्रणालियाँ

• विभिन्न भू-धारण प्रणालियों को तीन मुख्य वर्गों के अन्तर्गत रखे जाने की परम्परा प्रचलित है—जमींदारी प्रथा, महालवारी प्रथा और रैपतवारी प्रथा।

(1) जमींदारी भू-धारण प्रणाली—जमींदारी प्रथा का आरम्भ लांड कानूनबिल ने बंगाल में सन् 1793 से किया था। इसके अनुसार भूमि पर एक व्यक्ति का या अधिक से अधिक कुछ व्यक्तियों का संयुक्त स्वामित्व होता था जो लगान की अदायगा के लिए जिम्मेदार होते थे। ईस्ट इण्डिया कम्पनी ने यह प्रथा इसलिए आरम्भ की थी कि अपने निहित स्वार्थों (Vested interests) की दृष्टि से एक विशेषाधिकार सम्पन्न एवं स्वामिनिष्ठ वर्ग का निर्माण किया जा सके। इस प्रकार जमींदारी, जागीरदारी, इनाम और राजकीय रियासतें इत्यादि अनेक प्रकार की भू-धारण प्रणालियों (Land tenures) का कृत्रिम निर्माण किया गया। भू-राजस्व (Land revenue) वसूल करने वाले अधिकारियों का पद बढ़ाकर उन्हें भू-स्वामी बना दिया गया। पहले ये राजस्व समाहर्ता (Rent collectors) केवल भू-राजस्व संग्रह करते थे जिनके बदले में उन्हें कमोशन मिलता था किन्तु अब जमींदारी प्रथा के अन्तर्गत उन्हें भूमि का स्वामी ही बना दिया गया। इस प्रकार भूमि में स्थायी स्वार्थों वाले वर्ग का विकास हुआ।

जमींदारी बन्दोबस्त (Zamundan Settlement) के रूप में स्थायी बन्दोबस्त और अस्थायी बन्दोबस्त। स्थायी बन्दोबस्त (Permanent settlement) के अन्तर्गत लगान सदा के लिए नियत कर दिया गया। यह प्रणाली बंगाल, उत्तरी मद्रास और बनारस में लागू की गई। अस्थायी बन्दोबस्त (Temporary settlement) के अन्तर्गत विभिन्न राज्यों में 20 से 40 वर्ष की अवधि तक के लिए लगान नियत किया जाता था। इस प्रकार लगान में परिवर्तन हो सकता था। अस्थायी बन्दोबस्त बंगाल के शेष जमींदारों और अवध के तालतुकदारों पर लागू किया गया। लगान की अवधि काफी लम्बी होने के कारण अस्थायी बन्दोबस्त नाम भर के लिए ही अस्थायी था। इस प्रकार लगान नियत हो गया और ऐसा करने के मूल में ईस्ट इण्डिया कम्पनी का सर्वप्रमुख उद्देश्य लगान की नियमित अदायगी की जिम्मेदारी जमींदारों पर डालना था।

ब्रिटिश सरकार का तर्क यह था कि जमींदार ग्रामीण जनता के सर्वश्रेष्ठ प्रबुद्ध वर्ग के प्रतिनिधि हैं, अतः उन्हें भू-अधिकार सौंप दिए जाने के फलस्वरूप भूमि और कृषि में सुधार होगा। किन्तु ये आशाएँ फलीभूत न हो सकीं। जनसंख्या में वृद्धि तथा ग्राम उद्योगों के क्षय के कारण भूमि की मांग बढ़ गई जिससे जमींदार कारतकारों से बहुत अधिक लगान वसूल करने लगे। जमींदारी प्रथा का आरम्भ प्रगतिशील कृषि को बल देने के लिए किया गया था किन्तु उसके कारण अनुपस्थित भू-स्वामित्व (Absentee landlordism) की बुराई उत्पन्न हो गई। इस प्रकार वास्तविक कारतकार और राज्य के बीच विचौलियों (Intermediaries) का एक ऐसा वर्ग विकसित हो गया जिसकी भूमि में केवल इतनी ही दिलचस्पी थी कि वह अधिक से अधिक लगान वसूल कर सके। ऐतिहासिक दृष्टि से एक वर्ग के रूप में जमींदार भोगविलास पर अपभ्यस्त करने के लिए बदनाम रहे हैं। भारत में जमींदार इसका अपवाद नहीं थे। इस प्रकार इन जमींदारों ने कृषकों से जो धन शोषण किया, उससे पूँजी निर्माण न हो सका, केवल अभिदृश्य उपभोग (Conspicuous consumption) में वृद्धि हुई। जमींदारी प्रथा वाले गांवों में दो कृषि वर्ग विकसित हो गए—दूरवासी भू-स्वामी और कारतकार। दूरवासी भू-स्वामियों ने अपनी कारतकारों का जो भर कर शोषण किया। राज्य की ओर से किसी भी प्रकार का हस्तक्षेप न किए जाने के फलस्वरूप इन जमींदारों को लगान की निर्यमतापूर्वक वसूली करने, जमीन से बेदखल करने और बेगार लेन की पूरी छूट मिली हुई थी। जमींदार दमन

और आदक का प्रतीक बन गया। भारतीय कृषि गुजर-बसर की खेती बनकर रह गई। हतोत्साही उद्योग होते हुए भी कृषि के अलावा और चारा हो क्या था क्योंकि भूमि जनसधारण की जीविका का मुख्य स्रोत थी।

(2) महालवारी भू-धारण प्रणाली—महालवारी के अन्तर्गत भूमि पर ग्राम-समुदाय (Village community) का संयुक्त स्वामित्व होता था और ग्राम-समुदाय के सदस्य या तो संयुक्त रूप में या अलग-अलग लगान चुकाने के लिए जिम्मेदार होते थे। यह प्रणाली पहले आगरा और अवध में और उसके बाद पंजाब में लागू की गई। इस प्रथा के आधीन गाँव की सारी जमीन या शामलात पर सम्पूर्ण ग्राम-समुदाय का संयुक्त स्वामित्व होता था। इस प्रकार बजर भूमि पर भी ग्राम-समुदाय का स्वामित्व होता था और उसे इस बात की छूट रहती थी कि सराफ़र से इजाजत लिए बिना इस भूमि को किराए पर उठा दे तथा इससे प्राप्ति होने वाला लगान अपने सदस्यों में बाँट दे या खेती की जमीन को अपने सदस्यों में बाँट दे। यह प्रणाली—विशेषतया पंजाब में—मुस्लिम परम्पराओं का परिणाम थी।

सम्पूर्ण गाँव के लगान के रूप में एक राशि निश्चित कर दी जाती है जिसे ग्राम समुदाय सामूहिक रूप में या वैयक्तिक रूप में अदा करता है। गाँव का लम्बरदार लगान सभ्य करता है जिसके लिए उसे पञ्चोत्तर अर्थात् 5 प्रतिशत कमिशन प्राप्त होता है।

(3) रयतवारी प्रथा—रयतवारी प्रथा के अन्तर्गत भूमि पर अलग-अलग वैयक्तिक स्वामित्व होता है। राज्य को भू-राजस्व अदा करने की जिम्मेदारी भू-धारियों पर सीधे और वैयक्तिक रूप में होती है। पहला रयतवारी बन्दोबस्त सन् 1792 में मद्रास में कायम हुआ। यह हिन्दू परम्परा का परिणाम था। यह भू-धारण प्रणाली बम्बई, चारा और मध्यभारत में प्रचलित थी। रयत को अपनी भूमि किराए पर उठाने की छूट थी तथा उसका भूमि पर तब तक अस्थायी धारणाधिकार रहता है जब तक कि वह नियत राजस्व अदा करता रहे। जमींदारी प्रथा का धोखा बहुत अंश रयतवारी प्रथा में दृष्ट पड़ता है क्योंकि इसमें कृषक को अपनी भूमि किराए पर उठाने की छूट थी।

150 वर्षों के व्यवहार की अवधि में उक्त तीनों प्रथाओं में बहुत परिवर्तन हो गया। इस विषय में श्री वैकटसुब्बैया का कथन है—“यदि लार्ड कार्नवालिस और सर टॉमस मुनरो को क्रमशः जमींदारी और रयतवारी प्रथा के अधिवक्ता थे, 1940 में इन प्रथाओं को देख पाते तो वे शायद ही उन्हें इस रूप में पहचान सकते।” इनकी

विशेषताएँ एक-दूसरे से घुलमिल गई हैं। किन्तु तीनों प्रणालियों का शुद्धतम जमींदारी प्रथा की प्रवृत्तियों की ओर रहा है। भूमि उप-पट्टे (Sub letting) पर उठाना तथा भारी लगान वसूल करना, रयतवारी क्षेत्रों तक भी आम बात हो गई। महालवारी प्रथा में मध्यप्रदेश और उत्तरप्रदेश (आगरा) जैसे राज्य में जमींदारी प्रथा की प्रवृत्तियाँ और पंजाब में रयतवारी प्रथा की प्रवृत्तियाँ प्रविष्ट हो गईं। इसी प्रकार, इनाम और जगहरेदारी क्षेत्रों में बन्दोबस्त के रूप में जमींदारी आधे से दो-तिहाई तक की भाग करने लगे। अभिलेख न होने के कारण वे कृषकों से चुकौता (Quit rents) वसूल कर सकते थे। इस प्रकार स्वतन्त्रता की पूर्वसंध्या पर, एक ओर भूमिहीन खेतिहर (Landless cultivators) और स्वेच्छा कारतकार (Tenants at will) थे और दूसरी ओर विशाल रियासतों (Landed estates) के मालिक बड़े जमींदार। किन्तु एक महत्वपूर्ण परन्तु विशेषकारी बात यह थी कि ठोक-ठीक राजस्व अभिलेख (Revenue records) उपलब्ध नहीं थे जिसके कारण बिचौलियों के डम्बूलन का काम और भी कठिन हो गया। फलतः एक सम्पूर्ण जोतगणना (Census of holdings) की आवश्यकता अनुभव की गई। विभिन्न प्रणालियों के परस्पर मिश्रण के कारण पहले के अधिनियमों द्वारा निर्धारित रान्तया वर्ग (Rentier class) का पता चलाना कठिन हो गया।

### बिचौलियों का डम्बूलन—नीति और उपाय

स्वतन्त्रता के पश्चात् राज्य विधान सभाओं द्वारा बिचौलियों के डम्बूलन के अधिनियम पास करने की बाढ़ सी आ गई। यद्यपि इन अधिनियमों का उद्देश्य बिचौलियों का डम्बूलन करना था किन्तु व्यवहार में इन्होंने जमींदारों को बिचौलियों के समरूप मान लिया। परिणामतः रयतवारी के आधीन लगान प्राप्त करने वाली और अनुपस्थित जमींदारों (Absentee landlords) को एक वर्ग कानून की पकड़ से बाहर रह गया। इस बात पर बल देते हुए श्री वैकटसुब्बैया ने लिखा—“कांग्रेस की घोषित आरम्भिक प्रामोनी नीति समस्त 15 लाख लगान उपजीवियों का डम्बूलन करने की नहीं सम्भवतः उनमें से अधिकांश का डम्बूलन करने की थी। अपनी ग्रामीण नीति के बाद के चरणों में ही केन्द्र एवं राज्यो के दल तथा सरकारों ने गैर-जमींदारी लगान उपजीवियों (Non zamindari rentier) के अधिकार कम करने के सम्बन्ध में विचार-विमर्श किया।”

यद्यपि प्रयत्न पहले ही किये जाने लगे थे किन्तु बिचौलियों का वास्तविक डम्बूलन 1948 में मद्रास के अधिनियम से आरम्भ हुआ। इसके पश्चात् मध्य प्रदेश उत्तर

प्रदेश, सौराष्ट्र और बम्बई में भी विधान बनाया गया। सभी राज्यों में कानून बन चुका है तथा असम, गुजरात और महाराष्ट्र को कुछ छोटी भू-धारण प्रणालियों और इनमें को छोड़कर विचौलियों का उन्मूलन या तो पूरा हो चुका था या पूरा हो रहा था। प्रसंगवश, यह उल्लेखनीय है कि पश्चिमी बंगाल, जो अनुपस्थित जमींदारों प्रथा से बुरी तरह उत्पीड़ित था, में सबसे बाद (अर्थात् 1954-55) में कानून बनाया गया। मद्रास, बम्बई और हैदराबाद में 1949-50 में कानून बनाया गया जब कि बिहार, मध्य प्रदेश, उत्तर प्रदेश, मध्य भारत और असम में 1951 में, उड़ीसा, पंजाब, सौराष्ट्र और राजस्थान में 1952 में, पेंम्, विन्ध्य प्रदेश और भोपाल में 1953 में तथा पश्चिमी बंगाल, हिमाचल प्रदेश, मैसूर और दिल्ली में 1954-55 में कानून बनाया गया। स्वामित्व अधिकार प्रदान करने के फलस्वरूप 30.4 लाख क़ाशतकार (Tenants) और फसल सहभाजकों (Share croppers) को लाभ हुआ है और उन्हें 62.2 लाख एकड़ क़ाशत योग्य क्षेत्रफल पर अधिकार प्राप्त हुए।

### विचौलियों से सम्बन्धित समस्याएँ

स्वतन्त्रता के पश्चात् जमींदारों भू-स्वामियों, जागीरदारों, मालगुजारा और ताल्लुकदारा ने विचौलिया अधिकारों के उन्मूलन को स्वीकार कर लिया। एक के बाद एक सभी राज्यों में कानून बनाया जा रहा था। यह स्वाभाविक था कि वे जमींदार, जो अभी तक लाखों किसानों के भाग्यविधाता बने हुए थे, इस कटु स्थिति को चुपचाप स्वीकार न करते। किन्तु विचौलियों से सम्बन्धित कानून की बाधनीयता-अबाधनीयता के प्रश्न को लेकर सघर्ष करने के बजाय जमींदारों ने अपने अधिकार हरण के लिए अधिक से अधिक क्षतिपूर्ति प्राप्त करने, फिर से खेती करने तथा क़ाशतकारों से बल-प्रयोग या दबाव द्वारा ज़मीन खाली करने की दशा में सारी शक्ति लगा दी। कुछ राज्यों में नए कानूनों के लागू होने से पहले ही जमींदारों ने अपनी भूमि का बटवारा कर डाला। खेती करने के बहाने क़ाशतकारों से बड़ा पैमाने पर भूमि बलात् खाली कराई गई तथा वे (क़ाशतकार) भागीदार मात्र बनकर रह गए। सहकारी खेती (Co-operative farming) के रूप में भू-सुधार कानून से बच निकलने का एक आसान तरीका मिल गया। इन सब विषयों का कुछ और विस्तार से विवेचन करना उचित होगा।

विचौलियों को दी गई क्षतिपूर्ति—सोवियत रूस, चीन और यूगोस्लाविया इत्यादि साम्यवादी देशों में क्षतिपूर्ति दिए बिना ही भू-स्वामियों का स्वामित्वहरण कर लिया गया था। वे सामूहिक फार्मों (Collective farms) में मजदूरों

पर काम करने वाले श्रमिक-मात्र रह गए। किन्तु भारत में कांग्रेस दल कृषक-स्वामित्व प्रणाली लागू करने के विषय में किसानों के प्रति वचनबद्ध था तथा जमींदारों को क्षतिपूर्ति देकर ही उक्त परिवर्तन किया जाना था। जनसाधारण के मन में यह विचार घर कर चुका था कि एक निश्चित सीमा से अधिक भूमि किसी व्यक्ति के अधिकार में नहीं रहनी चाहिए, सरकारी नीति जनसाधारण के इसी दृष्टिकोण की स्वीकृति थी। निजी या वैयक्तिक सम्पत्ति के औचित्यों में गांधी जी के विश्वास के कारण भू-स्वामियों को क्षतिपूर्ति (Compensation) देना आवश्यक हो गया। क्षतिपूर्ति दी जाए या न दी जाए, इस विषय में विवाद न था, मतभेद का वास्तविक विषय क्षतिपूर्ति की मात्रा से सम्बद्ध था।

परिणामस्वरूप जमींदारों उन्मूलन अधिनियमों को पहले उच्च न्यायालयों में चुनौती दी गई और फिर अधिनियम (Adjudication) के लिए सर्वोच्च न्यायालय में ले जाया गया। सर्वोच्च न्यायालय ने क्षतिपूर्ति के प्रश्न को न्याय-योग्य (Justiciable) ठहराया। परिणामस्वरूप सविधान की धारा 31 में संशोधन करना पड़ा। इस प्रकार सविधान के निर्माता, जो क्षतिपूर्ति के मूल अधिकारों वाले खण्डों को न्याययोग्यता की परिधि से बाहर रखना चाहते थे, ऐसा न कर पाए। क्षतिपूर्ति की दरों, क्षतिपूर्ति की उच्चतम सीमा और क्षतिपूर्ति के निर्धारण के सिद्धान्तों पर पुनर्विचार किया गया जिसका परिणाम यह हुआ कि जमींदार न्यायोचित और कुछ स्थितियों में न्यायोचित से भी अधिक क्षतिपूर्ति प्राप्त करने में सफल हो गए।

अलग-अलग राज्यों में क्षतिपूर्ति का आधार और दर अलग-अलग थी। भूस्वामी के स्वामित्वहरण के समय की शुद्ध आय (Net income) के गुणज (Multiple) के रूप में क्षतिपूर्ति नियत की गई (उदाहरणतया, आंध्र प्रदेश, मद्रास, कर्नाटक, पश्चिमी बंगाल, दिल्ली, मणिपुर और त्रिपुरा में) निम्न आय वर्ग के सबंध यह गुणज में अधिक किन्तु उच्च आय-वर्ग के सम्बन्ध में कम था। कुछ राज्यों में क्षतिपूर्ति के आधार के रूप में शुद्ध आय का समान गुणज तय किया गया। कुछ राज्यों में क्षतिपूर्ति लगान के गुणज के बराबर थी, यथा असम, गुजरात, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश और हिमाचल प्रदेश में। कुछ राज्यों में क्षतिपूर्ति की भूमि के बाजार मूल्य से सम्बन्धित कर दिया गया यथा केरल में। कई राज्यों में भूमियों पर नियत राशि के रूप में क्षतिपूर्ति तय की गई—यह राशि अलग-अलग भूमियों पर 50 रुपये से 900 रुपये प्रति एकड़ के बीच थी।

क्षतिपूर्ति नकद या बॉन्ड के रूप में दी जाती थी।

अलग-अलग राज्यों में 10 से 30 वर्ष की अवधि के बराबर कितनों में ये बौद्ध विमुक्त कराए जा सकते थे। आन्ध्र प्रदेश, असम, मध्य प्रदेश, मद्रास, उड़ीसा, पश्चिमी बंगाल और हैदराबाद राज्यों ने क्षतिपूर्ति नकद देने का सिद्धान्त अपनाया किन्तु उत्तर प्रदेश, राजस्थान, बिहार, गुजरात और महाराष्ट्र राज्यों ने नकद तथा बांड दोनों रूपों में क्षतिपूर्ति देने का सिद्धान्त स्वीकार किया।

### 3. भू-धारण सुधार (Tenancy Reforms)

#### पट्टे पर खेती की समस्याएँ

जमींदारी और रयतकारी पट्टेदारी की प्रणाली के आधेन भारत वर्ष में पट्टे पर खेती का आम प्रचलन रहा है। पट्टे पर खेती का काम वे छोटे भू-स्वामी करते हैं जिन्हें अपने पास अपर्याप्त भूमि जान पड़ती है या फिर भूमिहीन श्रमिक। कई बार किसी बिचौलिए से पट्टे पर जमीन लेने वाले किसान खेती के लिए उसे पुनः पट्टे पर देते हैं। इस प्रकार पट्टे पर खेती के अनेक रूप चले आ रहे हैं। मोटे तौर पर पट्टेदार किसानों (Tenant) के तीन वर्ग हैं—(1) स्थायी कारतकार (Occupancy tenants), (2) इच्छाधीन कारतकार (Tenants-at will), और (3) उपकारतकार (Sub-tenants)। स्थाई कारतकार के पट्टेदारी के हक स्थायी और दाययोग्य हैं। भूमि में किसी प्रकार का सुधार करने के बदले में जमींदार से क्षतिपूर्ति भी प्राप्त कर सकते हैं। उन्हे पट्टे की स्थिरता और सुरक्षा प्राप्त रहती है जिसके कारण वे वास्तव में भूमि के स्वामी हो बन जाते हैं। स्थायी कारतकार और कृषकस्वामी (Peasant proprietor) में केवल इतना ही अन्तर होता है कि पहले को जमींदार के हाथ लगान का भुगतान करना पड़ता है जबकि दूसरा सरकार को लगान देता है। इस प्रकार व्यवहार में स्थायी कारतकार भू-स्वामी के रूप में स्वीकार किया जाता है।

जमींदारों के मुकाबले इच्छाधीन कारतकारों (Tenants-at-will) और उप-कृषकों की स्थिति अत्यन्त निर्बल है। वे निर्मम शोषण का शिकार बनते हैं। उनके लगान में बार-बार वृद्धि, छोटी-छोटी बातों पर बेदखली, बेगार और अन्य उपायों द्वारा उनका शोषण किया जाता है। यह नितान्त वाछनीय है कि इस श्रेणी के किसानों का सरकार से प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित किया जाए ताकि पट्टे के अधिकारों को सुरक्षित किया जाए। जिस देश में बड़ती हुई आबादी के कारण भूमि की माग उसके सभरण से अधिक हो, उसमें कमजोर और असुरक्षित कृषकों की निर्दयी जमींदारों के हाथों शोषित होने की व्यापक बुवाई पाई जाती है। बटाई व फसल-सहभाजन (Share cropping) के रूप

में 50 प्रतिशत लगान आम बात थी। कई बार तो किसान को लगान के रूप में अपनी उपज का दो-तिहाई भाग देना पड़ जाता था। ऐसी स्थिति और उसके साथ-साथ पट्टे की असुरक्षा के कारण यह आवश्यक हो गया कि भू-प्रणाली में सुधार किए जाएँ।

#### पट्टे पर खेती की मात्रा (The extent of tenancy cultivation)

यद्यपि अखिल भारत में पट्टे पर उठाए गए क्षेत्र की औसत 20 प्रतिशत है, किन्तु भारत के विभिन्न क्षेत्रों में यह अंक 11 से 26 प्रतिशत तक है। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि खेती के कुल क्षेत्र का लगभग पाचवा भाग पट्टे (Lease) पर उठा हुआ है, अतः इतने व्यापक क्षेत्र को प्रभावित करने वाली समस्या की उपेक्षा नहीं की जा सकती। इसी प्रकार भूमि की जोतो तथा खेती के सम्बन्ध में की गई गणना से विभिन्न राज्यों से सम्बन्धित आकड़े प्राप्त हुए हैं। उक्त आँकड़ों पर विचार करते समय यह बात ध्यान में रखनी होगी कि उनमें स्थाई कारतकारों की भूमि का समावेश नहीं किया गया क्योंकि इनका पट्टे का अधिकार स्वामियों में ही कर ली जाती है। 1961 की जनगणना के अनुसार कुल कृषि-परिवारों का 17 प्रतिशत स्वामित्व जोत रखते थे, 8 प्रतिशत शुद्ध कारतकारी जोत और 15 प्रतिशत मिश्रित कारतकारी करते थे। इसकी तुलना में कृषि आधीन कुल क्षेत्र का 78 प्रतिशत स्वामित्व जोतों के आधीन था, 4 प्रतिशत शुद्ध कारतकारी के आधीन और 18 प्रतिशत मिश्रित कारतकारी के आधीन था। भू-स्वामित्व में असमानता का अनुमान इस बात से लगाया जा सकता है कि ग्रामीण परिवारों के 5 प्रतिशत उच्चतम वर्ग के पास 80 प्रतिशत निम्नतम वर्ग से अधिक भूमि थी।

खुली कारतकारी के अतिरिक्त बहुत-सी भूमि मौरिक या गुप्त कारतकारी के आधार पर पट्टे पर दी जाती है। इसी प्रकार 33-40 प्रतिशत कुल कृषि आधीन क्षेत्र मौरिक पट्टे पर उठाया जाता है।

#### पट्टेदारी में सुधार के उपाय (Measures of Tenancy Reform)

बिचौलियों के उन्मूलन राज्यभरी कानून का उद्देश्य कृषकों को भूमि दिलाना है किन्तु इससे पट्टेदारी की समस्या समाप्त नहीं हो जाती। थोड़ी बहुत जमीन तो पट्टे पर उठाई ही जाएगी। भू-सुधार के पंच (Panch on Land Reforms) ने इस तथ्य को स्वीकार करते हुए खेती करने में असमर्थ लोगों को, अथवा विधवा या अविवाहित स्त्री, अवयस्क, मानसिक रोग से ग्रस्त तथा सैनिक परिवारों को

अपनी भूमि पट्टे पर उठाने की छूट दी जाने की सिफारिश की। यही नहीं, जोत की अधिकतम सीमा नियत कर देने पर भी शायद एक परिवार के लिए पूरी भूमि सभाल पाना कठिन हो, अतः थोड़ी-बहुत भूमि उप-पट्टे पर उठाना अनिवार्य है। इसके अतिरिक्त कृषि-श्रमजीवी वर्ग को कृषि-भिन व्यवसाय अपनाने के लिए प्रेरित करने के उद्देश्य से भी पट्टेदार कृषकों को थोड़ी-बहुत भूमि उप-पट्टे पर उठाने की छूट देनी होगी। पट्टे या उप-पट्टे पर पूर्ण रोक लगाना न तो सामाजिक दृष्टि से वाछनीय है और न प्रशासनिक दृष्टि से व्यवहार्य। अतः अधिक विवेकपूर्ण यहाँ है कि पट्टे पर खेती (Tenancy cultivation) की बुराइयें दूर करने के लिए उपाय किए जाएँ। पट्टेदारी में सुधार के उपायों का निम्नलिखित क्रम से सम्बन्ध है—(१) लगान का नियन्त्रण (२) पट्टे की सुरक्षा और (३) कृषकों को स्वामित्व प्रदान करना।

**लगान का नियमन (Regulation of rent)**—स्वतन्त्रता से पहले के युग में तो लगान या तो प्रथा के आधार पर नियत किया जाता था या माग और सभरण की बाजार शक्तियों के आधार पर। भूमि सभरण स्थिर होने तथा बढ़ती हुई जनसंख्या के कारण भूमि की माग में तीव्र वृद्धि होने का परिणाम यह हुआ कि लगान उत्तरोत्तर बढ़ता गया। हस्तशिल्प (Handicrafts) के पतन के कारण भूमि पर आबादी का दबाव और भी बढ़ गया जिसका परिणाम लगान में और अधिक वृद्धि के रूप में प्रकट हुआ। लगान की निर्मम वसूली आम बात थी।

अतः कानून बनाकर लगान में कमी करना अत्यावश्यक था। प्रचलित लगान दर उपज का आधा भाग या उससे कुछ अधिक थी। अर्धव्यवस्था के किसी भी अन्य क्षेत्र में किए गए विनियोग के प्रतिफल की तुलना में लगान सामाजिक न्याय की किसी भी कसौटी के आधार पर अत्यधिक थे। परिणामतः प्रथम और द्वितीय योजना में यह सिफारिश की गई कि लगान सकल उपज (Gross produce) के एक-चौथाई या पाचवें भाग से अधिक नहीं होना चाहिए। विभिन्न राज्यों ने लगान नियमन के लिए आवश्यक कानून बनाए, किन्तु अलग-अलग राज्यों में नियत की गई लगान दरों में अब भी अन्तर है। गुजरात महाराष्ट्र और राजस्थान में सकल उपज का छठा भाग अधिकतम लगान नियत किया गया। असम मैसूर मणिपुर और त्रिपुरा में अधिकतम लगान की दर सकल उपज के 20 से 25 प्रतिशत के बीच नियत की गई। उड़ीसा और बिहार में सकल उपज का एक-चौथाई और केरल में 25 से 50 प्रतिशत के बीच अधिकतम लगान नियत किया गया। पंजाब

में उपज का एक-तिहाई भाग और तमिलनाडु में 33 3 से 40 प्रतिशत लगान नियत किया गया। जम्मू और कश्मीर आन्ध्र प्रदेश और पश्चिमी बंगाल में सकल उपज के आधे भाग के रूप में लगान नियत किया गया। मध्य प्रवेश में लगान भू-राजस्व का गुणज (Multiple) है और यह भू-राजस्व के दुगुने से चार गुना के बीच निश्चित किया गया है।

किसान की कमजोर स्थिति तथा भूमि की व्यापक प्रबल माग के कारण लगान नियन्त्रण सम्बन्धी कानून का पालन कम और अतिक्रमण अधिक होता है। तीसरी योजना ने ठीक ही कहा—“जहाँ जमीन पर दबाव अधिक है और गाँव के कारतकारों की सामाजिक एवं आर्थिक स्थिति कमजोर है वहाँ कानून की शरण लेना उनके लिए दुश्किल हो जाता है। इनके अलावा कानूनी कार्रवाही करने में खर्च अधिक होता है। और आमतौर से उतना खर्च उठाना कारतकारों की शक्ति से बाहर होता है। अतः कानून बन जाने पर भी कई तरह से विद्यमान शक्तों और परिस्थितियों का ही पलड़ा भारी उठरना है।”<sup>3</sup>

इस सम्बन्ध में अन्य सुझाव यह है कि लगान उपज के रूप में नहीं नकद रूप में नियत किया जाए। चौथी योजना ने इस सम्बन्ध में उल्लेख किया “कानून द्वारा आन्ध्र, जम्मू तथा कश्मीर, तमिलनाडु पंजाब और पश्चिमी बंगाल में जो लगान निर्धारित किए गए हैं वे अभी भी अधिक हैं और उन्हें जैसा कि योजनाओं में सिफारिश की गई थी कुल उपज के एक-चौथाई या पाचवें भाग के बराबर कम करना चाहिए। इसके अतिरिक्त उपज के रूप में लगान को समाप्त कर इसके स्थान पर नकद लगान चालू करने चाहिए ताकि लगान में उच्चावचन न हो और किसान को अपने विनियोग का पूर्ण लाभ प्राप्त हो सके।”<sup>4</sup>

### काश्त अधिकार की सुरक्षा (Security of Tenure)

सर आर्थर यंग (Arthur Young) ने ठीक ही कहा था—“किसी व्यक्ति को उजाड़ बजर भूमि का सुरक्षित स्वामित्व प्रदान कर दो वह उसे हरे-भरे बाग में बदल देगा और उसे हरा-भरा बाग नौ वर्ष के लिए पट्टे पर दे दो, वह उसे मरुभूमि बना देगा।” उक्त कथन में काश्त अधिकार की सुरक्षा की बात सार रूप में कह दी गई है। काश्त का अधिकार अर्थात् होने पर किसान की भूमि में वैयक्तिक रुचि बहुत कम होती है। परिणामस्वरूप वह भूमि की साज-सभाल करने कुँएँ और नलकूप खोदने तथा पक्की

3 Planning Commission Third Five Year Plan p 223

4 Fourth Five Year Plan—A Draft Outline p 130

बाढ़ लगने आदि के विषय में अधिक ध्यान नहीं देता। काश्त के अधिकार छिन जाने के कारण उसकी भूमि सुधारने, बजर भूमि को कृषि योग्य बनाने या मिट्टी की उर्वरता बनाए रखने के लिए दीर्घकालिक योजनाएँ तैयार करने का सारा उत्साह ही लुप्त हो जाता है। यहाँ तक भी देखा गया है कि फसल के अन्तिम वर्ष में भूमि का इतना अधिक दोहन किया जाता है कि कई बार वह सब्जियाँ बजर हो जाती हैं। अतः सामाजिक न्याय और अधिकतम उत्पादन होने इच्छितों से ही काश्त अधिकार को सुरक्षा के लिए विधान बनाया जाना आवश्यक हो जाता है। इस प्रकार के विधान का उद्देश्य इच्छानुसार किसानों को स्थायी स्वामित्व का अधिकार दिलाना है।

काश्त की सुरक्षा से सम्बन्धित विधान बनाने समय तीन साधु उद्देश्यों को ध्यान में रखना आवश्यक है—प्रथम बड़े पैमाने पर किसानों को बेदखली न हो दूसरे, भूस्वामी को केवल स्वयं काश्त के लिए ही भूमि पुनः प्राप्त करने की इजाजत हो, और तीसरे, भूमि पुनः प्राप्त करने पर किसान के पास निम्न न्यूनतम भूमि रहने दी जाए।

स्वयं काश्त के लिए भूमि पुनः प्राप्त करने तथा बेदखली की समस्या

जमींदारी उन्मूलन लागू करने के प्रसंग में प्राप्त होने वाले अनुभव से पता चलता है कि स्वयं-काश्त (Personal cultivation) के नाम पर भूमि पुनः प्राप्त करने (Resumption for personal cultivation) के लिए बहुत से किसानों को जमीन से बेदखल किया गया। इसका मुख्य कारण यह था कि भू-सुधार के आरम्भिक वर्षों में 'स्वयं काश्त' को परिभाषा करने में अनेक त्रुटियाँ रह गई थीं। इससे सन्देह नहीं कि कुछ परिस्थितियों में और भू-स्वामियों के कुछ वर्गों को खुद-काश्त के लिए कुछ भूमि देनी होगी किन्तु खुद-काश्त की आड़ में मुजारों की बड़े पैमाने पर बेदखली करने की इजाजत नहीं दी जा सकती। इसके लिए कुछ सुरक्षा कानून बनाने आवश्यक थे। दूसरा योजना के दौरान राज्यों ने मोटे तौर पर तीन विभिन्न प्रकार से खुदकाश्त सम्बन्धी विधान बनाए—

(i) सभी मुजारा को पट्टे की पूरा सुझाव दी गई और भू-स्वामियों को स्वयं काश्त के अधिकार से वंचित कर दिया गया।

(ii) भू-स्वामियों को एक सीमित क्षेत्रफल तथा खुद-काश्त का अधिकार दिया गया जो किसी हालत में भी एक पारिवारिक जोत से अधिक नहीं होना चाहिए वरतें कि मुजार के पास काश्त के लिए एक न्यूनतम क्षेत्र बच जाए।

(iii) भू-स्वामी द्वारा खुद-काश्त के लिए जमीन पर

एक सीमा लगा दी गई है किन्तु सभी हालतों में यह आवश्यक नहीं कि मुजारों के पास एक न्यूनतम क्षेत्रफल काश्त के लिए शेष बच जाए।

उत्तर प्रदेश, पश्चिम बंगाल और दिल्ली प्रथम वर्ग में आते हैं। गुजरात, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, उड़ीसा, राजस्थान, हिमाचल प्रदेश, असम और पंजाब दूसरे वर्ग में हैं। जम्मू तथा कश्मीर, मणिपुर, त्रिपुरा और पश्चिमो बंगाल (फसल-सहभाजकों के सदर्भ में) तीसरे वर्ग में आते हैं। जाहिर है कि अधिकतर राज्यों ने दूसरी प्रकार के विधान को स्वीकार किया है।

भूमि का स्वेच्छिक समर्पण और प्रत्यावर्तन

डॉ. खुसरो के 'हैदराबाद में जमींदारी उन्मूलन और भूमि सुधारों के आर्थिक और सामाजिक प्रभाव' (1958) के अध्ययन से यह विदित हुआ कि काश्तकारों को बेदखली (Ejection of tenants) बहुत बड़े पैमाने पर की गई। उक्त अध्ययन से प्राप्त होने वाले परिणाम तालिका 1 में दिए गए हैं—

उक्त अध्ययन के परिणाम अत्यन्त निराशापूर्ण हैं। 42 प्रतिशत काश्तकारों का भू-स्वामी वर्ग के हाथों उत्पीड़ित होना पड़ा तथा इस वर्ग ने काश्तकारों को अपने काश्तकारी अधिकार समर्पित करने के लिए वैध-अवैध सभी उपायों से बाध्य कर दिया। कुल परिणाम यह हुआ कि काश्तकार फसल-सहभाजक (Share cropper) की हीन स्थिति में पहुँच गए और उनका शोषण उसी तरह हो होता रहा। तथाकथित 'स्वेच्छिक समर्पण' (Voluntary surrenders) दबाव के परिणामस्वरूप हुए, अतः सामाजिक न्याय का लक्ष्य प्राप्त करने की दृष्टि से काश्तकारों के अधिकार लौटाने की व्यवस्था करना सबका वांछनीय होगा।

तालिका 1 हैदराबाद में काश्त सम्बन्धी अध्ययन  
प्रति 100 सुरक्षित काश्तकारों में से

(1) वे जिनमें अभी तक भी सुरक्षित काश्तकार हैं	45.5
(2) वे जो भूमि खरादकर स्वामी बन गए	12.4
(3) वे जिन्हें कानूनी हथ में बेदखल कर दिया गया	2.6
(4) वे जिन्हें गैर कानूनी हथ में बेदखल कर दिया गया	22.1
(5) वे जिन्होंने भूमि का स्वेच्छिक समर्पण किया	17.5

'स्वेच्छिक समर्पण' (Voluntary surrenders) की बुराई को रोकथाम के लिए तीसरी योजना में दो सुझाव दिए गए। एक सुझाव यह था कि काश्तकारों द्वारा भूमि के स्वेच्छिक समर्पण को तब तक वैध न माना जाए, जब तक कि ऐसे मामलों को राज्य अधिकारी विधिवत् रजिस्ट्री न कर ले। दूसरा सुझाव के अनुसार स्वेच्छिक समर्पण को

स्थिति में भू-स्वामी को केवल उतनी ही भूमि पर खेती करने का अधिकार हो, जितनी भूमि की पुनः प्राप्ति की विधान आज़ा देता है। इस सम्बन्ध में नीति-उपायो को क्रियान्वित करने की दिशा में अभी बहुत कुछ किया जाना बाकी है।

### अनौपचारिक या मौखिक पट्टेदारी (Informal or Oral Tenancy)

मौखिक पट्टेदारी अधिकार पारम्परिक कृषि समाजों का सामान्य लक्षण रहा है। अनौपचारिक पट्टेदारी, जिसे मौखिक काश्त-अधिकार भी कहा जाता है, का अर्थ उस काश्त-अधिकार से है जिसे कानूनी स्वीकृति प्राप्त नहीं होती। अतः वे पट्टेदारी सन्धियाँ काश्तकारों का कानून का उल्लंघन करके की जाती हैं।

श्री डी एस चौहान द्वारा किए गए दो अध्ययनों-एक पूर्वी उत्तर प्रदेश और दूसरा पश्चिमी उत्तर प्रदेश के लिए-से यह व्यक्त हुआ कि पूर्वी उत्तर प्रदेश में अनौपचारिक पट्टेदारी शुद्ध कृषि-आधीन क्षेत्रपाल के 28.8 प्रतिशत तक फैली हुई थी और 16.6 प्रतिशत भू-धारी इसमें ग्रस्त थे। पश्चिमी उत्तर प्रदेश में, शुद्ध कृषि आधीन क्षेत्र का 13.2 प्रतिशत अनौपचारिक पट्टेदारी के आधीन था और 27.6 प्रतिशत भू-धारी इसमें ग्रस्त थे। वर्तमान स्थिति का अत्यन्त असन्तोषजनक पहलू यह था कि औपचारिक पट्टेदारी के आधीन पूर्वी उत्तर प्रदेश में 1 प्रतिशत से कम क्षेत्रफल था और पश्चिमी उत्तर प्रदेश में 4.1 प्रतिशत। दूसरे शब्दों में, भूमि का अधिकतर भाग अनौपचारिक पट्टेदारी पर दिया जाता है। जाहिर है भू-सुधार उपायों को लागू करने में बहुत अधिक ढील दी गई।

अनौपचारिक पट्टेदारी के प्रयोग का मुख्य उद्देश्य काश्तकारों से अधिक लगान वसूल करना है। अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों के प्रोग्राम के सफल होने के पश्चात् भू-स्वामियों में यह विश्वास कायम हो गया है कि भूमि एक बहुत मूल्यवान् परिसम्पत्ति है और इससे ऊँची प्रत्याप दर (Rate of return) प्राप्त हो सकती है। भारत में भू-क्षुधा (Land hunger) के विद्यमान होने के कारण, भू-स्वामियों के लिए सम्भव है कि वे स्थिति का अनुचित लाभ उठाकर अधिक लगान वसूल कर लें। दूसरे, अनौपचारिक पट्टेदारी का एक बड़ा ही आसान तरीका है जिसके द्वारा भू-स्वामी भू-सुधार उपायों को प्रभावहीन बना सकते हैं। इसके परिणामस्वरूप भू-स्वामी दखलकारी काश्तकारों के अधिकार नहीं देते बल्कि अस्थायी आधार पर भूमि किराए पर देते हैं। इस प्रकार छिपी पट्टेदारी के आधीन, जोकि गैर-कानूनी है, अर्ध-सामन्ती भू-प्रणाली को बनाए रखने की

विधि निकाली गई है जिसे भू-सुधार उपायों द्वारा समाप्त करने का लक्ष्य रखा गया था।

### काश्तकारी के लिए स्वामित्व अधिकार

भूमि-सुधार का एक अत्यन्त महत्वपूर्ण लक्षण काश्तकारों के लिए स्वामित्व अधिकार की व्यवस्था करना है। दूसरी योजना में यह उचित समझा गया कि उन भू-क्षेत्रों में, जिन्हें भूस्वामी पुनः प्राप्त नहीं कर सकते, काश्तकार का भूमि खरीदने का अधिकार वैकल्पिक (Optional) था किन्तु यह प्रभावी सिद्ध नहीं हुआ। तीसरी योजना में कहा गया कि वैकल्पिक अधिकार को समाप्त करके काश्तकारों को भूमि खरीदने के लिए कहा जाना चाहिए। इस उद्देश्य के लिए अनेक राज्यो में विधान बनाया गया। उदाहरण के लिए पश्चिमी बंगाल में काश्तकार और उप-काश्तकार को भूमि का पूर्ण स्वामित्व प्रदान करके राज्य से सीधे सम्बन्धित कर दिया गया है। पंजाब में काश्तकार का भूमि खरीदने का अधिकार वैकल्पिक है। गुजरात, केरल, मध्य प्रदेश, महाराष्ट्र, कर्नाटक, उड़ीसा, राजस्थान, उत्तर प्रदेश और सघीय क्षेत्रों में विधान बनाया जा चुका है। असम, बिहार, जम्मू तथा कश्मीर और तमिलनाडु में खरीद का वैकल्पिक अधिकार तक भी न होना बहुत निराशा की बात है।

### 4. भू-जोतों की अधिकतम सीमा (Ceiling on Land Holdings)

भारतीय भू-सुधारों में यह परिकल्पना की गई थी कि राज्य जमींदारों से उनकी एक नियत सीमा से अधिक भूमि लेकर छोटे भू-स्वामियों में बांट देगा ताकि वे अपनी जोतों को लाभदायक बना सकें या फिर यह भूमि भूमिहीन मजदूरों को दे दी जाएगी जिससे उनकी भूमि विषयक आवश्यकता पूरी हो सके। प्रो. गार्डगिल ने इस सम्बन्ध में उल्लेख किया-“सभी साधनों में भूमि एक ऐसा साधन है जिसकी मात्रा सर्वाधिक सीमित है, किन्तु उसके स्वामित्व के दावेदार बहुत अधिक हैं। अतः अन्य गम्भीर और महत्वपूर्ण कारण न होने पर एक व्यक्ति को किसी बहुत बड़े भू-क्षेत्र पर अपना अधिकार बनाए रखने की इजाजत देना अन्यायपूर्ण होगा। इसके अतिरिक्त भूमि, श्रम और पूँजी के उपलब्ध सम्पन्न (Supply) को दृष्टि में रखते हुए उत्पादन के पूँजी-प्रधान तरीके को प्रोत्साहन देना अवाञ्छनीय होगा। इसके अतिरिक्त बड़े पैमाने के प्रबन्ध में जो लाभ हों, वे एक परिधारे के लिए नहीं, काश्तकारों के सामूहिक या सहकारी सङ्गठनों के लिए होने चाहिए। अन्त में वर्तमान सामाजिक राजनीतिक वातावरण में भूमि पुनर्वितरण अत्यावश्यक प्रतीत होता है।”<sup>15</sup> इस प्रकार भू-जोतों की अधिकतम सीमा

तालिका 2 विभिन्न राज्यों में जोत की वर्तमान सीमा

(एकड़ों में)

राज्य	पांच सदस्यों के परिवार के लिए 1973 के पश्चात् जोत की अधिकतम सीमा		1973 से पूर्व जोत की अधिकतम सीमा	
	दो फसले प्रतिवर्ष देने वाली सिंचित भूमि	एक फसल देने वाली सिंचित भूमि	जोत की अधिकतम सीमा	व्यवहार्य इकाई
आन्ध्र प्रदेश	10-18	15-27	27 से 234	भू-धारी
असम	16.64 <sup>1</sup>		25	भू-धारी
बिहार 15	(सार्वजनिक स्रोतों से) 18 (निजी स्रोतों से)		10 से 30	भू-धारी
गुजरात	10 से 18	15 से 27	19 से 132	परिवार
हरियाणा	17.9	26.9	27 से 100	भू-धारी
हिमाचल प्रदेश	10	15		भू-धारी
कन्नड़-कर्नाटक	9.1 से 16.8	14.4 से 22.2	22.75	भू धारी
कर्नाटक	10 से 13	15 से 20	37 से 216	परिवार
केरल 12 से 15 <sup>1</sup>		12 से 15	परिवार	
मध्य प्रदेश	18 से 54 <sup>1</sup>		27 से 75	भू-धारी
महाराष्ट्र	अनुपलब्ध		18 से 126	भू-धारी
उड़ीसा	10	15	20 से 80	भू-धारी
पंजाब 17.3	27.2	27 से 100	भू धारी	
राजस्थान	18	27.0	22 से 336	परिवार
तमिलनाडु	15 <sup>1</sup>		12 से 60	परिवार
त्रिपुरा 9.9 से 29.6		25 से 75	परिवार	
उत्तर प्रदेश	17.4	27.0	40 से 80	भू धारी
प. बंगाल	12.4 <sup>1</sup>		12.4 से 17.3	परिवार
पिस्तीअनुपलब्ध		24 से 60	परिवार	

1 इन राज्यों में एक वर्ष में दो फसलें और एक फसल देने वाली भूमियों में भेद नहीं किया गया।

2 परिवार की परिभाषा में पति, पत्नी और नाबालिग बच्चे शामिल किए जाते हैं।

निर्धारित करने की नीति का आधार निम्नलिखित तत्व हैं-

(1) कृषि आय की असमानताओं में कमी-ग्रामीण क्षेत्र में भूमि आय का सर्वप्रमुख स्रोत है। किसी व्यक्ति या परिवार की प्रतिष्ठा उसके भू-स्वामित्व के आधार पर आती जाती है। यदि आय के सर्वप्रमुख स्रोत भूमि से ग्रामीण समाज के छोटे से अंश जमींदार को ही लाभ प्राप्त हो, तो भू-स्वामित्व का समूचा ढाँचा सामाजिक न्याय की प्राप्ति करने में विफल हो कहा जाएगा। आय की असमानताओं में कमी करने का सर्वश्रेष्ठ उपाय भू-स्वामित्व की असमानताओं में कमी करना है।

(2) स्व रोजगार (Self-employment) के क्षेत्र का विस्तार-भारतवर्ष में खेती में पूँजी प्रधान उपायों (Capital-intensive measures) के उपयोग से बेरोजगारी

काफी बढ़ जाएगी। परिणामस्वरूप, भारत सरकार चाहती है कि छोटे कृषक-भू-स्वामियों को सख्ता बढाई जाए किन्तु इस विषय में यह आशंका व्यक्त की गई है कि बड़ी जमींदारियों को तोड़ने की नीति से भूमि, सम्पन्न जमींदारों से भूमिहीन कृषकों को हस्तांतरित हो जाएगी जिससे रोजगार का विस्तार चाहे हो जाए किन्तु उत्पादन पर बुरा प्रभाव पड़ेगा।

बड़े पैमाने की मितव्ययिताओं और उत्पादन अधिकतम किए जाने का साधन केवल सैद्धांतिक है। फार्म प्रबंधन अध्ययनों (Farm management studies) से पता चलता है कि बड़े खेतों की अपेक्षा छोटे खेतों में प्रति एकड़ कुल उपज अधिक होती है। प्रोफेसर त्यूड्स के अनुसार अधिक उपज के लिए खेत के आकार का अधिक महत्व नहीं है। जापान जैसे छोटे खेतों वाले देश के अनुभव से यह सिद्ध हो



जाता है कि श्रम प्रधान तरीको से प्रति एकड़ अधिक उत्पादित प्राप्त की जा सकती है। इसके विपरीत रूस में बड़े खेतों के बावजूद प्रति एकड़ उत्पादित जापान के मुकाबले कम रही है। अतः इतिहास अधिकतम सीमा निर्धारित करने की नीति का समर्थन करता है क्योंकि इस नीति से रोजगार का विस्तार तो होता ही है साथ ही अधिकतम उत्पादन में बाधा डाले बिना सामाजिक न्याय का उद्देश्य भी सिद्ध हो जाता है।

**जोतों की अधिकतम सीमा निर्धारित करने से सम्बन्धित मुख्य समस्याएँ**

भावी अधिग्रहण की अधिकतम सीमा निर्धारित करने की अपेक्षा विद्यमान जोतों की अधिकतम सीमा नियत करने की समस्या अधिक कठिन है। विद्यमान जोतों की अधिकतम सीमा के निर्धारण के लिए वर्तमान भू व्यवस्था का पुनर्गठन करना पड़ेगा। इसके लिए स्वामित्व अधिकारों की पूरी जाँच पड़ताल करनी होगी। इससे बहुत सी समस्याएँ जुड़ी हुई हैं यथा असदभाव हस्तान्तरण (Malafide transfers) अतिरिक्त भूमि को छूट और विक्रय। वर्तमान जोतों की अधिकतम सीमा तथा व्यवहार्य इकाई (Unit of Application) निर्धारित करने का कानून दो अवस्थाओं में बनाया गया। पहली अवस्था जो जुलाई 1972 तक थी में भू धारी को व्यवहार्य इकाई का आधार माना गया। 1972 के पश्चात् परिवार को व्यवहार्य इकाई का आधार स्वीकार किया गया। यह भी निर्णय किया गया कि जोत की अधिकतम सीमा कम की जाए ताकि भूमि का अधिक न्यायपूर्ण वितरण सम्भव हो सके। (देखिए तालिका 2)।

**अतिरिक्त भूमि की क्षतिपूर्ति और बटवारा (Compensation and Allotment of Surplus Land)**

अधिकतम सीमा के निर्धारण के विधान का उद्देश्य एक नियत सीमा से अधिक भूमि प्राप्त कर उसे छोटे किसानों बेदखल किए गए किसानों या भूमिहीनों को बेच देना है। इस प्रकार इस समस्या के दो पक्ष हैं—(1) भू स्वामियों को उनकी अतिरिक्त भूमि अधिग्रहण करने के बदले में दी जाने वाली क्षतिपूर्ति और (2) जिन लोगों को अतिरिक्त भूमि का हस्तान्तरण किया जाए उनसे जमीन की कीमत की प्राप्ति।

क्षतिपूर्ति (Compensation) देने के सिद्धान्त का विवेचन पहले किया जा चुका है। जहाँ तक उन लोगों से जिन्हें जमीन बाँटी गई है जमीन की कीमत वसूल करने का प्रश्न है यह प्रस्ताव किया गया कि क्रय कीमत इस रूप में नियत की जाए ताकि किसान पर क्षतिपूर्ति की किस्तों का

और भू राजस्व का कुल वार्षिक भार उचित लगाने अर्थात् सकल उपज के चौथाई या पाँचवें भाग से अधिक न हो। क्षतिपूर्ति के रूप में दी जाने वाली कुल रकम अतिरिक्त भूमि पाने वालों से वसूल की जानी चाहिए ताकि राज्य पर किसी प्रकार का दायित्व न पड़े।

**अधिकतम जोत की सीमा के विधान के अधीन किए गए उपायों की प्रगति**

पुराने अधिकतम जोत की सीमा के विधान के परिणामस्वरूप देश भर में 1972 तक 23.15 लाख एकड़ अतिरिक्त भूमि (Surplus land) घोषित की गई। इसमें से 1982 तक 20.3 लाख एकड़ का वितरण किया गया। बड़े खेतों की बात यह है कि बिहार कर्नाटक उड़ीसा और राजस्थान में कोई भी भूमि अधिकतम सीमा कानून के आधीन अतिरिक्त घोषित नहीं की गई। जारि है कि इन राज्यों में अधिकतम सीमा कानून लागू होने से पूर्व बहुत से बेनामी हस्तान्तरण हो चुके थे। इससे विदित ही है कि भूमि के वितरण में बहुत अधिक विलम्ब हुआ। भू स्वामियों द्वारा न्यायालयों में मामले उठाने से यह देरी बढ़ती गई। अतः सरकार ने अस्तबल के द्वार को उस समय ताला लगाने का निर्णय किया जब सभी घोंडे चोरी हो चुके थे।

पश्चिमी बंगाल भू सुधार (द्वितीय सशोधन) अधिनियम फरवरी 1971 में पास किया गया जिसके अनुसार पाँच सदस्यों के परिवार जिनमें पति पत्नी नाबालिग बेटे और अविवाहित बेटियाँ शामिल की गईं को 17 से 24 एकड़ तक भूमि की अधिकतम मात्रा रखने का अधिकार दिया गया। बालिग बेटों को छोड़ देने से यह भय था कि इससे इस कानून की अवहेलना के लिए छिद्र उपलब्ध होगा। इस कानून को अगस्त 1969 से लागू किया गया ताकि इस विधान के लागू होने से पूर्व असदभाव हस्तान्तरण (Malafide transfers) को निष्क्रिय बनाया जा सके। हालाँकि जोत की अधिकतम सीमा और कम करके 17.3 से 12.4 एकड़ कर दी गई। इसी प्रकार केरल सरकार ने केरल भू सुधार अधिनियम पास कर जोत की अधिकतम सीमा 15 से 36 एकड़ से कम करके 12 से 15 एकड़ कर दी।

**अधिकतम जोत की सीमा का विवाद (1972) और निर्णय**

कांग्रेस पार्टी की केन्द्रीय भू सुधार समिति (Central Land Reforms Committee) ने यह सुझाव दिया कि बारहमासी सिंचाई प्राप्त दो चार फसल उगाने वाले क्षेत्र में अधिकतम जोत की सीमा 30 स्टैंडर्ड एकड़ से घटाकर 10 स्टैंडर्ड एकड़ कर देनी चाहिए। इस विवाद

को सुलझाने के लिए 23 जुलाई, 1972 को मुख्यमंत्रियों के दूसरे सम्मेलन में निम्नलिखित सिफारिशों को गई—

(1) किसी राज्य में सबसे उत्तम श्रेणी की भूमि, जिसे विवस्त्र सिचाई सुविधाएँ उपलब्ध हो और जिस पर प्रति वर्ग कम-से-कम दो फसलें उगाई जा सकें, के लिए 10-18 एकड़ की उच्चतम सीमा निर्धारित होनी चाहिए। इसका निर्धारण करते समय भूमि की उर्वरता और अन्य परिस्थितियों को ध्यान में रखना चाहिए।

निजी स्रोतों से प्राप्त सिचाई वाली भूमि और जिस पर कम-से-कम दो फसलें उगाई जा सकती हो, के लिए 125 एकड़ भूमि को सार्वजनिक स्रोतों से सिचाई प्राप्त भूमि के 1 एकड़ के बराबर मानना चाहिए। किन्तु निजी स्रोतों से सिचाई प्राप्त भूमि की उच्चतम सीमा (Ceiling) 18 एकड़ से अधिक नहीं होनी चाहिए। 'निजी स्रोतों से प्राप्त सिचाई' का अर्थ दूधबैल या उत्पापक सिचाई (Lift Irrigation) या डीजल अथवा बिजली द्वारा उपलब्ध कराई गई बाह्यनासी सिचाई से है।

(11) ऐसी विवस्त्र सिचाई वाली भूमि में जहाँ केवल एक ही फसल उगाई जा सकती है, उच्चतम सीमा 27 एकड़ से अधिक नहीं होगी।

व्यवहार्य इकाई (Unit of Application) के सम्बन्ध में निम्नलिखित सिफारिशों की गई हैं—

(क) व्यवहार्य इकाई पांच व्यक्तियों का परिवार होगी। परिवार की परिभाषा में पति, पत्नी और उनके नामालिग बच्चे शामिल किए गए हैं। जहाँ परिवार के सदस्यों की संख्या पाच से अधिक हो, पाच के बाद प्रत्येक अतिरिक्त सदस्य के लिए अतिरिक्त भूमि की छूट देनी होगी किन्तु ऐसा इस प्रकार किया जाएगा कि किसी परिवार को प्राप्त होने वाला क्षेत्र पाच व्यक्तियों के परिवार के लिए निर्धारित उच्चतम सीमा के दुगुने से अधिक न हो जाए। उच्चतम सीमा परिवार के सभी सदस्यों के स्वामित्वाधीन सकल क्षेत्र पर लागू होगी।

(ख) जहाँ पति और पत्नी के पास अपने नाम में अलग-अलग भूमि है, दोनों के पास भू-सम्पत्ति के अधिकार की उच्चतम सीमा के अन्तर्गत माना जाएगा जैसे उच्चतम सीमा से लागू होने से पूर्व प्रत्येक के पास भूमि हो।

(ग) प्रत्येक बालिक बच्चे को उच्चतम सीमा के प्रयोग के लिए पृथक इकाई समझा जाएगा।

मुख्यमंत्रियों के सम्मेलन की सिफारिशों का अनुसरण करते हुए 17 राज्यीय सरकारों ने अधिकतम जोत विधान को सशोधित करके अधिकतम सीमा कम कर दो परन्तु अतिरिक्त भूमियों को प्राप्त करने में न्यायिक हस्तक्षेप (Judicial Intervention) के कारण प्रगति धीमा रही।

## अतिरिक्त भूमि का वितरण

अधिकतम जोत की सीमा लागू करने के पश्चात् अतिरिक्त भूमि की प्राप्ति और इसके वितरण की समीक्षा मार्च 1992 में राजस्व मंत्रियों के सम्मेलन में की गई। (देखिए तालिका 3) इस बात की ओर संकेत किया गया कि 75% भूमि न्यायालयों के समक्ष मुकद्दमेबाजी में फंसी हुई है और इसे मुक्त करना चाहिए और इसका वितरण करना चाहिए। मार्च 1985 और जून 1992 के 7 वर्षों के बीच, केवल 7.11 लाख एकड़ अतिरिक्त भूमि का वितरण किया गया।

तालिका 3: अधिकतम जोत अधिनियमों के कार्यान्वयन की सचयी प्रगति

	लाख एकड़			
	31.3.80	31.3.85	31.3.90	31.3.92
	पर	पर	पर	पर
अतिरिक्त घोषित क्षेत्रफल	69.13	72.07	72.25	72.81
सरकार द्वारा कब्जे में				
लिया गया क्षेत्र	48.50	56.98	62.12	63.53
विहीन किया गया क्षेत्र	35.50	42.64	46.47	49.75
लाभ प्राप्तकर्ताओं को सत्या (सर्व)	24.75	32.90	43.60	47.59

कुल कृषि-आधीन क्षेत्र के 2% से भी कम को अतिरिक्त क्षेत्र घोषित किया गया। यह बहुत ही थोड़ा है। ग्राम विकास मंत्रालय ने अपनी 1992-93 की वार्षिक रिपोर्ट में इसके निम्नलिखित मुख्य कारण बताए हैं—

1 पाच से अधिक सदस्यों वाले परिवारों द्वारा जोत की अद्वितीय सीमा से दुगुनी भूमि अपने स्वामित्व में रखना,

2 परिवार में बालिग पुत्रों के लिए अलग अधिकतम जोत की सीमा का प्रावधान,

3 संयुक्त परिवार के प्रत्येक हिस्सेदार को अधिकतम जोत की सीमा के लिए एक पृथक इकाई मानने का नियम,

4 चाय, काफी रबड़, इलायची, नारियल के बागान और धातुक एवं धातुसम्पन्न स्थानों के आधिपत्य में भूमियों को जोत की सामान्य अधिकतम सीमा के बाहर मानना,

5 बेतन्त्रीय और फर्नी स्वामित्वान्तरण द्वारा अधिकतम जोत की सीमा के उद्देश्य को पराजित करना,

6 छूट के प्रस्तावों का दुरुपयोग और भूमियों का कुर्वाणकरण,

7 सार्वजनिक विनियोग द्वारा सिचाई आधीन लाई गई नयी भूमियों पर उचित जोत की सीमा को लागू न करना।

कुछ हद तक अधिकतम सीमा अधिनियम को मन्द

प्रगति की व्याख्या न्यायालयों के निर्णय और मुकद्देबाजों से की जा सकती है परन्तु जैसा कि कृषि मंत्रालय की अद्यतन समीक्षा में संकेत किया गया है कि जहाँ मुकद्देबाजों को एक बाधापूर्ण कारणत्व माना जा सकता है वहाँ यह बात समझ में नहीं आती कि हजारों एकड़ भूमि, जिसके बारे में न्यायालयों में आवेदन नहीं किए गए, का अभी तक निरीक्षण क्यों नहीं किया गया।

भू-सुधार अधिनियमों के कार्यान्वयन का इतिहास विधान में छिद्र छोड़ देने गरीब मुजारों की बड़े जमींदारों द्वारा बेदखलियों को देखते रहने और कुलक लाबी (Kulak Lobby)<sup>6</sup> के प्रभावाधीन समर्पण का इतिहास है। इसका प्रमाण इस बात से मिलता है कि जहाँ प्राफेसर डण्डेकर और रथ ने अतिरिक्त भूमि के रूप में 418 लाख एकड़ क्षेत्रफल आका और यह कहा कि इसमें से 395 लाख एकड़ वितरण योग्य है वहाँ वास्तव में अनुमानित अतिरिक्त बहुत ही कम मात्रा में अर्थात् 68.6 लाख एकड़ तक हो रहा गया। जाहिर है कि अधिक बल खास भूमियों और कृषि योग्य व्यर्थ भूमि (Culturable wastes) पर दिया गया न कि बड़े जमींदारों से भारी अतिरिक्त प्राप्त करने पर। हाल ही में की गई कृषि गणना से पता चला है कि बड़े जमींदार तो अपने स्वामित्वाधीन 150 लाख एकड़ भूमि की कांशत करने की परवाह ही नहीं करते। कार्यान्वयन राष्ट्रीय मार्गदर्शी सिद्धान्तों से कहीं पीछे हैं। भू-सुधार की मन्द प्रगति की समीक्षा के आधार पर हमें डॉ. लेडनजिंस्की (Ladenjinsky) के इस विचार से सहमत होना पड़ता है "जहाँ राज्यों ने अधिकतम जोत प्रोग्रामों को औपचारिक रूप में स्वीकार कर लिया वहाँ उन्होंने व्यवहार में इसे अस्वीकार कर दिया जब तक भू-सुधार का कार्यान्वयन ग्राम स्तर पर ऐसी समितियों को ही नहीं सौंपा जाता जिनमें सीमांत किसानों (Marginal farmers) और भूमिहीन मजदूरों का बहुमत हो जब तक अत्यप्रति प्रतिगम्य प्राप्त नहीं हो सकते।"

## 5 भू सुधार और स्वामित्व जोतों का आकार वितरण

(Land Reform and Size Distribution of Ownership Holdings)

राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण (8वें 17वें और 26वें रैंड में) द्वारा स्वामित्व जोतों के आकार वितरण सम्बन्धी आंकड़े 1953-54 1961-62 और 1971-72 के बारे में एकत्र किए गए। तालिका 4 में दिए गए आँकड़ों से निम्नलिखित

निष्कर्ष प्राप्त होते हैं।

(1) जबकि 1953-54 में 31.4% सीमांत परिवारों के स्वामित्वाधीन कुल क्षेत्रफल का 1.4% था, 1971-72 में 44 प्रतिशत परिवारों के पास कुल क्षेत्र का 1.6 प्रतिशत था। इससे जाहिर है कि सीमांत किसानों की संख्या में वृद्धि के साथ उनके स्वामित्वाधीन क्षेत्र में तदनु रूप वृद्धि नहीं हुई है। इसी कारण इस वर्ग में प्रति जोत के स्वामित्वाधीन औसत क्षेत्र जो 1953-54 में 0.27 एकड़ था, कम होकर 1971-72 में 0.14 एकड़ हो गया।

(2) छोटे किसान परिवारों की संख्या 1953-54 में 174 लाख से बढ़कर 1971-72 में 274 लाख हो गई परन्तु कुल परिवारों के अनुपात के रूप में 1953-54 में 35.7 से 1971-72 में गिरावट होकर इनका अनुपात 33.8% हो गया। किन्तु छोटे परिवारों (एक एकड़ से 5 एकड़) के स्वामित्वाधीन क्षेत्रफल जो 1953-54 में 15% था, बढ़कर 1971-72 में 22.9% हो गया। इससे जाहिर है कि छोटे किसान परिवारों की स्थिति में उन्नति हुई है।

(3) बहुत बड़े किसान परिवारों की संख्या और अनुपात में गिरावट आई है। जबकि 1953-54 में 1.2% बड़े परिवारों (50 एकड़ से अधिक) के स्वामित्वाधीन कुल क्षेत्र का 17.5% था, कुल परिवारों में इनका अनुपात कम होकर 1971-72 में 0.4% हो गया।

(4) बड़े किसान परिवारों (15 से 20 एकड़) में बहुत बड़े परिवारों की संख्या प्रवृत्ति पाई गई। जबकि 1953-54 में 8.8% परिवारों के पास कुल क्षेत्रफल का 35% था, इन परिवारों का अनुपात गिरकर 1971-72 में 5 प्रतिशत हो गया और इनके स्वामित्वाधीन क्षेत्रफल कम होकर 31.3 प्रतिशत हो गया।

(5) मध्यम किसान परिवारों (5 से 15 एकड़) का कुल परिवारों में अनुपात 22.8 प्रतिशत था और उनमें स्वामित्वाधीन 31.2 प्रतिशत क्षेत्रफल था। 1971-72 में इनका कुल परिवारों में अनुपात गिरकर 16.7% हो गया परन्तु इनके स्वामित्वाधीन क्षेत्र बढ़कर 36.1% हो गया।

(6) स्वामित्व जोतों का औसत आकार जो 1953-54 में 6.25 एकड़ था कम होकर 1961-62 में 5 एकड़ हो गया और फिर 1971-72 में यह और गिरकर 3.84 एकड़ हो गया। यह जनसंख्या दबाव का परिणाम है क्योंकि 1953-54 में इन परिवारों की संख्या 488 लाख से बढ़कर 1971-72 में 810 लाख हो गई अर्थात् इसमें 65.8% की वृद्धि हुई परन्तु इसके विरुद्ध स्वामित्वाधीन क्षेत्रफल 1953-54 में 3.055 लाख एकड़ से बढ़कर 1971-72 में 3.112 लाख एकड़ हो गया अर्थात् इसमें केवल 2.2% की वृद्धि हुई।

6 समुद्र भू स्वामी जो गरीब किसानों की मेहनत का शोषण करके अपने लाभ को बढ़ाते हैं।

## भू-सुधार

तालिका 4 · विभिन्न जोत आकार-वर्गों में परिवारों की संख्या और उनके स्वामित्वाधीन क्षेत्र (अखिल भारत)

परिवारों की संख्या और उनके आधीन क्षेत्र (लाखों में)

स्वामित्व जोत का आकार वर्ग	1953-54			1961-62			1971-72		
	परिवारों की संख्या	स्वामित्व-धीन क्षेत्र (एकड़)	औसत क्षेत्र (एकड़)	परिवारों की संख्या	स्वामित्व-धीन क्षेत्र (एकड़)	औसत क्षेत्र (एकड़)	परिवारों की संख्या	स्वामित्व-धीन क्षेत्र (एकड़)	औसत क्षेत्र (एकड़)
हारात	154	42	0.27	236	51	0.21	356	49	0.14
(एक एकड़ से कम)	(31.4)	(1.4)		(36.8)	(1.6)		(44.0)	(1.6)	
छोटे	174	457	2.62	225	584	2.60	274	711	2.60
(1-4.99)	(35.7)	(15.0)		(35.1)	(18.4)		(33.8)	(22.9)	
मध्यम	111	952	8.54	130	1,097	8.44	136	1,124	8.29
(5-14.99)	(22.8)	(31.2)		(20.3)	(34.5)		(16.7)	(36.1)	
बड़े	43	1,068	24.80	45	1,093	24.20	40	969	23.87
(15-49.99)	(8.8)	(35.0)		(7.1)	(34.4)		(5.0)	(31.0)	
बहुत बड़े	6	536	88.70	4	354	80.96	4	259	73.87
(50 और अधिक)	(1.2)	(17.5)		(0.7)	(11.1)		(0.4)	(8.3)	
कुल	488	3,035	6.25	640	3,179	4.97	810	3,112	3.84
	(100.0)	(100.0)		(100.0)	(100.0)		(100.0)	(100.0)	

नोट: बैंक में दिए गए औसत कुल का प्रतिशत हैं।

हॉ की एस व्यास ने स्वामित्व जोतों के आकार में संरचनात्मक परिवर्तन (Structural change) पर तीन मुख्य कारणतत्वों के प्रभाव का परीक्षण किया है—वे हैं—(i) जनकिकीय प्रक्रियाएँ, (ii) बाजार प्रेरित क्रियाएँ और (iii) संस्थानात्मक परिवर्तन।

स्वामित्व जोतों की संख्या में वृद्धि मूलतः किसान परिवारों की संख्या में वृद्धि के कारण और ग्रामीण क्षेत्रों में विकल्प रोजगार अवसरों के अभाव के कारण हुई।

जैसा कि श्री बी एन एस राव ने व्यक्त किया है, कम से कम 1950-60 के मध्य तक छोटे तथा मध्यम भू-स्वामियों द्वारा भूमि के विक्रय के कुछ प्रमाण मिलते हैं और इसका बड़े तथा दूरवासी भू-स्वामियों द्वारा क्रय किया गया। यह अधिखतरा प्रतिष्ठित प्रतिरूप की अभिव्यक्ति ही थी जिसमें छोटे तथा सीमांत किसान को महाजनों के लिए गए ऋण को न लौटाने के बदले भू-स्वामित्व से हाथ धोने पड़ते थे। समेकित, बहुत-सी परिस्थितियों में ये महाजन बड़े भू-स्वामी भी होते थे। अतः 1950-60 के दौरान बाजार प्रक्रियाएँ (Market processes) बड़े भू-स्वामियों के पक्ष में क्रियाशील थीं। डॉ॰ बी॰ एस॰ व्यास का मत है, "1960-70 के दशक के दौरान यह प्रक्रिया बन्द हो गयी संक्षेप में, अधिकतम जोत के विधान के भय ने बड़े तथा विशाल फार्मों के और अधिक विस्तार पर रोक लगा

दी उपलब्ध प्रमाण ये सुझाव देते हैं कि भूमि बाजार छोटे तथा सीमांत किसानों के विरुद्ध कार्य करने की अपेक्षा उनके पक्ष में क्रियाशील हो गया।" इस बात की पुष्टि एम॰ एल॰ दत्तवाला और सी॰ एच॰ शाह के अध्ययनों से भी होती है जिनके अनुसार कारशकारी विधान (Tenancy legislation) ने बहुत से राज्यो में भूतपूर्व मुजरा के लिए भूमि क्रय करना आसान बना दिया। यह बात विशेष रूप से भारत के पश्चिमी क्षेत्रों में विद्यमान थी।

एक और कारण जो भारत में जोतों के आकार वितरण को प्रभावित करता है, वह है संस्थानात्मक परिवर्तन (Institutional change) जिसे सामान्य भू-सुधार कहकर पुकारा जाता है। इस सम्बन्ध में कुछ राज्यो जैसे पश्चिमी बंगाल, केरल, जम्पू तथा कर्नाट की छोड़, राज्य द्वारा अधिकतम जोत की सीमा से अतिरिक्त भूमि के अधिग्रहण के फलस्वरूप भूमि का पुनर्वितरण न हो सका परन्तु बड़े पैमाने के भू-स्वामियों के मन में यह भय सा उत्पन्न हो गया कि उन्हें स्वयं अपनी भूमिया छोटे तथा सीमांत किसानों को बेच देनी चाहियें, क्योंकि कहीं ऐसा न हो जाए कि उन्हें ये भूमियाँ बाजार मूल्य से कम दामों पर राज्य सरकार को सौंपनी पड़े। भू-दान एवं भूमि छीनो (Land grab) जैसे आन्दोलनों ने चाहे अपने आप में छोटे और सीमांत किसानों को भागीय रूप से लाभ नहीं पहुँचाया परन्तु इनके कारण एक-  
— वातावरण कायम हो गया है

कि बड़े किसानों ने इसी में बुद्धिमत्ता समझी कि वे कुछ भूमि को बेच दें।

उक्त विश्लेषण से यह पता चलता है कि भू-सुधार का भूमि के पुनर्वितरण पर प्रभाव केवल नाममात्र ही है, विशेषकर यह बात स्पष्ट हो गयी है कि यह अधिकतम जोत के विधान और अतिरिक्त भूमि के अधिग्रहण का परिणाम नहीं। दूसरे, जनसंख्या के दबाव के कारण सीमान्त किसानों (या लगभग भूमिहीन मजदूरों) की संख्या में वृद्धि हुई है। केवल मध्यम कृषकों ने अपनी स्थिति उन्नत कर ली है। यदि बड़े तथा बहुत बड़े भू-स्वामियों पर भू-सुधार विधान को लागू करने का दबाव निरन्तर बनाए रखा जाए, तो जोतों का स्वामित्व वितरण अपेक्षाकृत दृष्टि से कम असमान बन सकता है। परन्तु इसके लिए मजबूत राजनीतिक मनोबल की जरूरत है। दूसरी ओर, सीमान्त किसान (या भूमिहीन मजदूर) को अपनी भूमि को इच्छा छोड़ने के लिए यह आवश्यक है कि कृषि-भिन ग्रामीण विकास के प्रोग्रामों को तेजी से बढ़ाया जाए। इसी से ही ग्रामीण कृषक वर्ग को अध पतन की ओर धकेले जाने से रोका जा सकता है।

## 6. भू-सुधार नीति की आलोचना

भू-सुधार प्रोग्राम को एक भरसक उत्साह के साथ आरम्भ किया गया परन्तु यह उत्साह शीघ्र ही शिथिल पड़ गया और भू-सुधार के लिए आरम्भिक जोश ठंडा हो गया। मोटे तौर पर भू-सुधार विधान का परिकल्पन तो ठीक था परन्तु इन कानूनों में बहुत दोष होने के कारण भू-सुधार विधान द्वारा ग्रामीण जनता को बहुत थोड़ा-सा न्याय वपलब्ध हुआ। प्रोफेसर दत्तवाला ने ठीक ही कहा, "मोटे तौर पर भारत में अब तक बनाए गए भू-सुधार सम्बन्धी कानून और निकट भविष्य में कल्पित कानून उचित दिशा में पग हैं, किन्तु कार्यान्वयन के अभाव के कारण इनके परिणाम सतोपजनक होने से कहीं दूर हैं।"<sup>7</sup>

भारतीय भू-सुधार नीति का एक और दोष यह है कि इसके आधीन प्रगति धीमी रही है। इस प्रकार जमींदारों जागीरदारों तथा अन्य निहित हितों (Vested interests) को व्यवहार में इस कानून का खंडित करने के लिए पर्याप्त समय प्राप्त हो गया।

कार्यक्रम मूल्यांकन संगठन (Programme Evaluation Organisation) द्वारा भू-सुधार के दो

दोषपूर्ण प्रभावों का पता चलता है। एक ओर तो पुराने भू-सभी राज्यों में राष्ट्रीय मार्गदर्शी सिद्धांतों को दृष्टि में रखते हुए या तो नए अधिकतम जोत की सीमा के अधिनियम (Land Ceiling Laws) बनाए गए हैं या पुराने कानून सशोधित किए गए हैं। अधिकतर सशोधित अधिनियम अब सविधान के नौवें परिशिष्ट (Ninth schedule) में शामिल कर दिए गए हैं। इस प्रकार अधिनियमों को न्यायालयों में चुनौती नहीं दी जा सकती। किन्तु असम, जम्मू तथा कश्मीर तमिलनाडु महाराष्ट्र और दिल्ली द्वारा पारित कानून राष्ट्रीय मार्गदर्शी सिद्धांतों के अनुकूल नहीं थे, या वे बहुत देर से पारित किए गए।

गुजरात, हरियाणा और पंजाब में सशोधित अधिकतम सीमा कानूनों के कार्यान्वयन को रोक दिया गया। पंजाब एवं हरियाणा के उच्च न्यायालयों ने पंजाब अधिकतम जोत सीमा कानून की कुछ धाराएं अवैध धोषित कर दीं और यह कहा कि 'व्यक्ति' की परिभाषा में 'परिवार' को शामिल करना कृत्रिम एवं अवैधानिक है। इसने यह भी निर्णय दिया कि कुछ लोगों को भूमि से वंचित करना है तो उन्हें भूमि के बाजार मूल्य (Market value of land) पर धारा 31-ए के अनुसार क्षतिपूर्ति देनी होगी। इस निर्णय के आधार पर गुजरात के भू-स्वामियों ने भी अधिकतम जोत की सीमा के कानून का कार्यान्वयन स्थगित करवा दिया।

किसी कानून को सविधान की नौवीं अनुसूची में शामिल कर लेने मात्र से ही इस बात की गारंटी प्राप्त नहीं हो जाती कि इसे न्यायालय में चुनौती नहीं दी जाएगी। इन कानूनों को कई अन्य आधार लेकर भी चुनौती दी गयी है, जैसे (1) सविधान की धारा 14, 16 और 31 के साथ असंगति, (2) वालिंग लडको और नाबालिंग लडको तथा वालिंग लडकिया एवं अविवाहित नाबालिंग लडकियों के बीच भेद, (22) भूमि के वर्गीकरण का आधार (10) क्षतिपूर्ति की दरों (10) स्ट्रेण्डर्ड एंकोड का परिकलन करने का ढंग और (61) परिवार-शब्द की परिभाषा में स्वेच्छा, आदि।

कृषि पर राष्ट्रीय आयोग ने सरकारी मशौनरी को याचिकाओं (Writ petitions) के परिणामों का प्रसार करने में ढोल के लिए दोषी ठहराया है। आयोग ने उल्लेख किया है "जब सरकार किसी मुकदमे में विजयी होती है, तो याचिकाओं के परिणाम जिले या तहसील तक पहुँचने में महीने या कई बार साल भी लग जाते हैं। इसके विरुद्ध जहाँ कहीं भी व्यक्ति विजयी होते हैं, वे बिना किसी विलम्ब के प्रयास आरम्भ करते हैं और रिकार्डों में उचित सशोधन करवा कर ही नम लेते हैं।"

निस्सन्देह प्रशासनिक मशीनरी को मजबूत करने की बहुत आवश्यकता है। भू-सुधारों को सहो दम से लागू करने के लिए और भूमि अधिकतम सीमा कानून की सफलता के लिए भू-स्वामित्व सम्बन्धी रिकार्डों को तैयार करना अत्यन्त आवश्यक है। भू-सुधारों की सफलता के लिए प्रशासनिक मशीनरी में कारगरों, फसल सहभाजकों (Share croppers) और भूमिहीन मजदूरों के प्रतिनिधि लेने होंगे ताकि दुनियादी स्तर पर जहाँ प्राथमिक स्तर पर अपीलें और तबदीलियाँ की जाती हैं, प्रभावी कार्य किया जा सके।

सातवीं योजना और भू-सुधार

छठी योजना के दौरान भू-सुधारों की प्रगति को समीक्षा करते हुए सातवीं योजना ने उल्लेख किया है—“1980-85 की अवधि के दौरान इस स्वोप के लिए केन्द्रीय क्षेत्र में 30 करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई और इतनी राशि राज्यों द्वारा प्रदान की जानी थी। तथापि इन निधियों का वास्तविक उपयोग बहुत कम हुआ जिसका बड़ा कारण था कि राज्यों ने अपने भाग की व्यवस्था नहीं की और आवंटित साधनों के उपयोग प्रमाणपत्र (Utilization certificates) प्रस्तुत न किए जाने के कारण केन्द्रीय सहायता का धन नहीं दिया जा सका।”<sup>1</sup> चाहे भू-सुधार के

कार्यक्रम पर बल देते हुए सातवीं योजना में साफ कहा गया—“भूमि सुधार, गरीबों इत्यादि कार्यनीति तथा कृषि के आधुनिकीकरण एवं अधिक उत्पादन दोनों रूपों में महत्वपूर्ण तत्व माने गए हैं। भूमि के पुन वितरण तथा अन्य पूरक क्रियाएँ चालू करके स्थायी परिसम्पत्ति आधार (Asset base) प्रदान किया जा सकता है। इस तरह चक्रबन्दी, कारनकारी विनियमन (Tenancy Regulation) और भूमि अभिलेखों (Land Records) को अद्यतन बनाने से छोटे और सीमान्त भूमिधारियों को उन्नत तकनासाजी एवं आदान (Inputs) प्राप्त करने की पहुँच बढेगी जिससे कृषि उत्पादन में प्रत्यक्ष वृद्धि होगी।” किन्तु वास्तव में यह अनुभव किया गया कि इस कार्यक्रम और एकीकृत ग्रामीण विकास कार्यक्रम अथवा राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम/ग्रामीण भूमिहीन रोजगार गारण्टी कार्यक्रम के बीच बहुत कम सम्बन्ध था और यह अलग-अलग कार्य करता रहा। इससे यह बात साफ हो जाती है कि भारत में भू-सुधारों को नीची प्राथमिकता दी गई और उनकी कार्यान्विति बहुत ही खराब रही। अतः कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि भू-सुधारों के सम्बन्ध में प्रगति असन्तोषजनक रही।

□

## जोत का आकार और उत्पादितता (SIZE OF HOLDING AND PRODUCTIVITY)

### 1. लाभकर जोत (Economic Holding) का अर्थ

खेती को उपयुक्त इकाई के लिये पारिवारिक जोत (Family holding), अनुकूलतम जोत (Optimum holding), लाभकर जोत (Economic holding) आदि अनेक शब्दों का प्रयोग किया जाता है। प्रस्तुत सन्दर्भ में उनका अभिप्राय क्या है, यह जानना उपयुक्त होगा।

भू-सुधारों को नामिका (Panel of land reforms) ने 'पारिवारिक जोत' शब्द का प्रयोग किया था। 'पारिवारिक जोत' (Family holding) का अनुमान लगाने के लिये नामिका ने आय को आधार बनाया। पारिवारिक जोत से तात्पर्य ऐसी जोत है जिससे 1,600 रुपये सकल औसत आय (Gross average income) या 1,200 रुपये शुद्ध आय प्राप्त हो (इसमें परिवार के श्रम का पारिश्रमिक भी सम्मिलित है) और जिसका क्षेत्रफल एक हल के लिये उपयुक्त इकाई से कम न हो।

अनुकूलतम जोत (Optimum holding) का अर्थ जोत के उस अधिकतम आकार से है जिस पर परिवार का स्वामित्व होना चाहिये। पारिवारिक जोत की तीन गुना जोत अनुकूलतम जोत कही गई। जोत के आकार की अधिकतम सीमा के निर्धारण के मूल में यह विचार काम कर रहा है कि जोल की कृषि सीमा उस स्तर तक नियत कर दी जाए, जहां तक उस पर एक परिवार का स्वामित्व स्वीकार किया जा सकता है। बागों तथा ईख के खेतों आदि को उपयुक्त व्यवस्था के अपवाद के रूप में अलग रखना होगा क्योंकि उनके अनुकूलतम आकार का निर्धारण करते समय यह बात ध्यान में रखनी होगी कि उत्पादन की मात्रा में कमी न हो। दूसरे शब्दों में, बागों और ईख के फार्मों की जमीन के सन्दर्भ में अनुकूलतम जोत उसे कहा जाएगा, जिस पर उत्पादन की नई तकनीक को सीमा में रहते हुए भूमि, श्रम और पूंजी का कुशलतम उपयोग किया जा सके।

लाभकर जोत (Economic holding) को अनेक प्रकार से परिभाषा की गई है। डा. मान (Dr Mann) के अनुसार, लाभकर जोत उसे कहते हैं, "जिससे एक औसत

परिवार को सन्तोषजनक न्यूनतम जीवन-स्तर उपलब्ध हो सके" किन्तु 'न्यूनतम जीवन स्तर' (Minimum standard of living) अस्पष्ट शब्द है। यह निश्चित करना कठिन है कि न्यूनतम, उचित अथवा उच्च जीवन-स्तर में किस-किस चीज को शामिल किया जाए। इसको अपेक्षा लाभकर जोत की परिभाषा इस रूप में करना कहीं अधिक युक्तियुक्त होगा कि यह एक ऐसी जोत होती है जिसमें कृषक और उसका परिवार साधनों का अधिकतम कार्यक्षम ढंग से उपयोग करने का पर्याप्त अवसर पा सके। दूसरे शब्दों में, लाभकर जोत अधिकतम कार्यक्षम और साथ ही परिचालन की दृष्टि से आदर्शतम आकार वाली होती है।

कांग्रेस कृषि सुधार समिति (1949) ने लाभकर जोत की परिभाषा एक ऐसी जोत के रूप में की जो कृषक को उचित जीवन-स्तर उपलब्ध करा सके और एक "सामान्य आकार" के परिवार को एक बैल की जोड़ी का प्रयोग करते हुए पूर्ण रोजगार उपलब्ध करा सके। इस धारणा के आधार पर अधिकतम जोत निर्धारित की गयी और यह कहा गया कि किसी किसान के पास लाभकर जोत के तिगुने से अधिक भू-स्वामित्व नहीं होना चाहिये। इसके विरुद्ध समिति ने आधारभूत जोत (Basic holding) की धारणा का सुझाव दिया जो लाभकर जोत से तो छोटी हो कल्पित की गयी परन्तु बहुत अधिक छोटी एवं अलाभकर नहीं।

लाभकर जोत का आकार निर्धारित करने वाले तत्व

लाभकर जोत का आकार विभिन्न तत्वों द्वारा निर्धारित होता है। ये तत्व स्थान-स्थान के साथ और प्रदेश-प्रदेश के साथ भिन्न-भिन्न होते हैं।

(1) भूमि की उर्वरता (Fertility of land)-लाभकर जोत के निर्धारण का एक मुख्य तत्व भूमि की उर्वरता है। भूमि जितनी अधिक उर्वर होगी, कृषक परिवार को उपयुक्त जीवन-स्तर प्राप्त करने के लिये उतनी ही कम भूमि की आवश्यकता होगी। ध्यान रखना होगा कि उन जमीनों की उर्वरता अपेक्षाकृत अधिक होती है, जिनमें कृत्रिम सिंचाई व्यवस्था हो।

(2) खेती का तरीका-लाभकर जोत का आकार इस

बात पर भी निर्भर करता है कि खेती का कौन-सा तरीका उपयोग में लाया जाता है। यदि किसान ट्रैक्टर आदि कृषि यंत्रों का उपयोग करता है, तो लाभकर जोत बड़े आकार की अर्थात् 100 एकड़ या उससे भी अधिक होगी। इसके विपरीत, यदि वह खेती की पुरानी तकनीकों का प्रयोग करता है तो यह 15 से 20 एकड़ तक के खेत से बड़ी जमीन की देखभाल नहीं कर सकेगा।

(3) शस्य-स्वरूप (Nature of the crops)-लाभकर जोत का आकार इस बात पर निर्भर करता है कि किस प्रकार की फसल उगाई गई है। उदाहरण के तौर पर, सब्जियों की खेती अत्यधिक सघन होती है और 5 एकड़ या उससे कम के खेत पर औसत कृषक-परिवार को लगातार और पूर्ण रोजगार भी मिल सकता है तथा वह उपयुक्त जीवन-स्तर भी प्राप्त कर सकता है। इसके विपरीत गेहूँ की खेती के लिये लगभग 35 एकड़ और भेड़-पालन (Sheep breeding) के लिये भी बड़ा खेत अपेक्षित होता है।

## 2. भारत में संकार्य जोतों के आकार का ढाँचा (Size pattern of operational holdings in India)

संकार्य जोत की परिभाषा, "उस समग्र भूमि से है जिसका प्रयोग कुल या आंशिक रूप से कृषि उत्पादन के लिये एक तकनीकी इकाई के रूप में केवल एक व्यक्ति द्वारा या कुछ अन्य व्यक्तियों के साथ किया जाता है, इस बात का ध्यान न रखते हुए कि भूमि का स्वामित्व, कानूनी रूप, आकार या स्थिति क्या है।" तकनीकी इकाई (Technical

Unit) की परिभाषा "उस इकाई के रूप में की जाती है जो एक हो प्रबन्धक के आधीन हो और जिसके उत्पादन के साधन अर्थात् श्रमशक्ति, मशीनरी एवं पशु भी एक से ही हो।" इस परिभाषा के आधार पर 1960-61, 1970-71 और 1985-86 में तीन कृषि गणनाएँ (Agricultural censuses) की गयीं। इन गणनाओं का उद्देश्य भू-स्वामी की अपेक्षा वास्तविक कार्रकार पर बल देना था। कृषि विकास के कार्यक्रम में, संकार्य जोत मूल निर्णायक इकाई मानी गयी।

तालिका 1 में दिये गए आंकड़ों से पता चलता है कि संकार्य जोतों की संख्या जो 1970-71 में 710 लाख थी बढ़कर 1985-86 में 980 लाख हो गयी अर्थात् इनकी संख्या में 38 प्रतिशत की वृद्धि हुई, चाहे इनके आधीन क्षेत्रफल में नाममात्र वृद्धि हुई अर्थात् 1,620 लाख हैक्टेयर से 1,640 लाख हैक्टेयर।

(1) सीमान्त जोतें (Marginal holdings)-1970-71 की गणना के अनुसार 710 लाख कुल जोतों में से 360 लाख (लगभग 51 प्रतिशत) 1 हैक्टर से कम आकार वाली हैं। इन सीमान्त जोतों के आधीन 1970-71 में 150 लाख हैक्टेयर क्षेत्रफल था जो कुल क्षेत्रफल का 9 प्रतिशत था। इसके विरुद्ध 1990-91 में इस वर्ग में कुल जोतों की संख्या 620 लाख हो गयी और इनके आधीन 250 लाख हैक्टेयर क्षेत्र अर्थात् क्षेत्रफल का 15 प्रतिशत था। दूसरे शब्दों में, क्षेत्र में वृद्धि ने इस वर्ग में जोतों की संख्या में वृद्धि की ही क्षतिपूर्ति की। इससे संकेत मिलता है कि सीमान्त कृषकों का यह वर्ग जिसके पास बहुत थोड़ी भूमि थी, निर्धनता रेखा

तालिका 1 भारत में संकार्य जोतों की संख्या और आकार वितरण

	संख्या (लाखों में)		क्षेत्रफल (लाख हैक्टेयर)	
	1970-71	1990-91	1970-71	1990-91
सीमान्त जोत (1 हैक्टेयर से कम)	360 (51)	620 (58)	150 (9)	250 (15)
छोटी जोतें (1 से 4 हैक्टेयर)	240 (34)	340 (33)	490 (30)	670 (41)
मध्यम जोतें (4 से 10 हैक्टेयर)	80 (11)	80 (7)	480 (30)	450 (27)
बड़ी जोतें (10 हैक्टेयर से अधिक)	30 (4)	20 (2)	500 (31)	290 (17)
कुल	710 (100)	1 060 (100)	1 620 (100)	1 660 (100)

नोट: हैक्टर में दिये गये आंकड़े कुल का प्रतिशत हैं।

स्रोत: Ministry of Agriculture, Agricultural Statistics at a Glance (1994)



के नीचे रह रहा था। कृषि सामान्य जोत का औसत आकार केवल 0.40 हैक्टेयर था जिससे प्राप्त आय गुजारा करना बहुत ही कठिन है। इससे भारतीय कृषि में वर्तमान दरिद्रीकरण (Pauperisation) का संकेत मिलता है जिसका प्रमाण सीमान्त या लगभग भूमिहीन श्रमिकों की संख्या में लगातार वृद्धि में मिलता है।

(2) छोटी जोतें (Small holdings)— इस वर्ग में 1 से 4 हैक्टेयर की अधिसीमा में आने वाली जोतें शामिल की जाती हैं। 1970-71 में इस वर्ग में 240 लाख जोतें थीं जिनका 490 लाख हैक्टेयर क्षेत्रफल अर्थात् कुल क्षेत्रफल का 30 प्रतिशत। किन्तु 1990-91 में इस वर्ग में जोतों की संख्या बढ़कर 340 लाख हो गई (कुल का 33 प्रतिशत) और उनके आधीन क्षेत्रफल बढ़कर 670 लाख हैक्टेयर हो गया अर्थात् कुल क्षेत्रफल का 41 प्रतिशत। दूसरे शब्दों, सापेक्ष तथा परम दोनों ही रूपों में जोतों की संख्या और उनके आधीन क्षेत्रफल में इस वर्ग में थोड़ी वृद्धि हुई है। इस वर्ग में जोत का औसत आकार 2 हैक्टेयर से थोड़ा अधिक है।

(3) मध्यम जोते (Medium holdings)— इस वर्ग में 4 से 10 हैक्टेयर की अधिसीमा में आने वाली जोतें शामिल की जाती हैं। 1970-71 में इस वर्ग में 80 लाख जोतें थीं, (कुल जोतों का 11 प्रतिशत) जिनके अधीन 480 लाख हैक्टेयर क्षेत्रफल था अर्थात् कुल सकार्य क्षेत्र का 30 प्रतिशत। 1990-91 में, मध्यम जोतों की मात्रा 80 लाख ही जो कुल जोतों का 7 प्रतिशत है परन्तु उनके अधीन 450 लाख हैक्टेयर क्षेत्र है अर्थात् कुल सकार्य क्षेत्र का 27 प्रतिशत। इस वर्ग में जोत का औसत आकार 1970-71 और 1990-91 के बीच 6 हैक्टेयर से कम होकर 5.6 हैक्टेयर हो गया।

(4) बड़ी जोते (Large holdings)— इस वर्ग में 10 हैक्टेयर या इससे अधिक आकार वाली जोतें शामिल की जाती हैं। 1970-71 में इस वर्ग में 30 लाख जोतें थीं जो कुल जोतों का केवल 4 प्रतिशत थीं परन्तु उनके अधीन 500 लाख हैक्टेयर भूमि थी अर्थात् कुल सकार्य क्षेत्र का 31 प्रतिशत। 1990-91 में, बड़ी जोतों की संख्या गिरकर 20 लाख हो गयी (अर्थात् कुल 2 प्रतिशत) और इस क्षेत्र में सकार्य क्षेत्र कम होकर 290 लाख हैक्टेयर हो गया (कुल क्षेत्रफल का 17 प्रतिशत) वास्तव में इस वर्ग में जोत के सकार्य क्षेत्रफल में 20 वर्षों की अवधि में सबसे अधिक गिरावट आयी है। इस वर्ग में जोत का औसत आकार जो 1970-71 में 18 हैक्टेयर था कम होकर 1990-91 में 17.2 हैक्टेयर हो गया।

## जोत का औसत आकार (Average size of holding)

तालिका 2 में विभिन्न वर्गों में सकार्य जोतों का औसत आकार दिया गया है। जोतों का कुल आकार जो 1970-71 में 2.28 हैक्टेयर था, गिर कर 1990-91 में 1.57 हैक्टेयर हो गया अर्थात् इस अवधि के दौरान इसमें 31 प्रतिशत की गिरावट आयी। इसका मुख्य कारण यह है कि जहाँ जनसंख्या में वृद्धि के कारण सकार्य जोतों की संख्या में वृद्धि हुई वहाँ सकार्य क्षेत्र में थोड़ी सी गिरावट आई। सकार्य क्षेत्र में थोड़ी सी वृद्धि का कारण कमजोर वर्गों को

तालिका 2 भारत में विभिन्न वर्गों में जोतों का औसत आकार

आकार वर्ग	औसत आकार (हैक्टेयर में)		प्रतिशत
	1970-71	1990-91	
सीमांत (1 है से कम)	0.40	0.40	-2.5
छोटी (1 से 4 है)	2.04	1.98	-2.9
मध्यम (4 से 10 है)	6.08	5.88	-3.3
बड़ी (10 है से अधिक)	18.09	17.16	-5.1
कुल	2.28	1.57	-31.1

सरकारी भूमियों का आवण्टन है और सम्भवतः कुछ हद तक सरकारी भूमियों पर राजायाज कब्जा भी है परन्तु इसका प्रतिकूलन बहुत हद तक नागरिकरण के कारण कृषि-भूमि में होने वाली लगातार कमी और पिछड़े क्षेत्रों के औद्योगीकरण की सरकारी नीति द्वारा हुआ है। इन परस्पर विरोधी शक्तियों का शुद्ध प्रभाव यह है कि कुल सकार्य क्षेत्र 1.620-1.630 लाख हैक्टेयर के आसपास अवस्थित रहा।

तालिका 3 भारत में सकार्य जोतों का औसत आकार हैक्टेयर में

राज्य	1970-71	1985-86
उत्तराखण्ड	5.66	4.34
महाराष्ट्र	4.28	2.65
गुजरात	4.11	3.15
मध्य प्रदेश	4.00	2.91
हरियाणा	3.77	2.76
कर्नाटक	3.20	2.41
पंजाब	2.89	3.77
आंध्र प्रदेश	2.51	1.72
अखिल भारत	2.28	1.68
उड़ीसा	1.89	1.47
हिमाचल प्रदेश	1.53	1.30
बिहार	1.50	0.87
असम	1.47	1.31
तमिलनाडु	1.45	1.01
पश्चिम बंगाल	1.20	0.92
उत्तर प्रदेश	1.16	0.93
जम्मू एवं काश्मीर	0.94	0.86
केरल	0.57	0.36

### विभिन्न राज्यों में जोत का औसत आकार

तालिका 3 में विभिन्न राज्यों में सरासरी जोत का औसत आकार 1970-71 और 1985-86 के बीच दिया गया है क्योंकि 1990-91 के आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं। जबकि मंडिल भारतीय औसत 1985-86 में 1.68 हैक्टेयर थी, मंडिल भारतीय औसत से ऊपर ये राज्य थे राजस्थान, महाराष्ट्र, गुजरात, मध्य प्रदेश, हरियाणा, कर्नाटक, पंजाब और आंध्र प्रदेश। मंडिल भारतीय औसत के नीचे ये राज्य थे हिमाचल प्रदेश, बिहार, असम तमिलनाडु पश्चिमी बंगाल, उत्तर प्रदेश, जम्मू तथा कश्मीर और केरल। इनमें भिन्नता की सीमा बहुत अधिक थी। यदि राजस्थान को एक भूखण्ड मानकर छोड़ दिया जाए, तो हम देखते हैं कि गुजरात में औसत आकार 3.15 हैक्टेयर था और दूसरी ओर केरल में औसत आकार 0.36 हैक्टेयर था। यह अभिसीमा 9.1 के बीच बैठती है। अच्छे औसत आकार से निष्पत्ति की कृषि के अविभाजनीय साधनों का अधिक अनुकूल प्रयोग हो सकता है और इससे लागत कम हो जाती है और जोतो की उत्पादिता बढ़ जाती है।

तालिका 4 में दिये गये आंकड़ों से स्पष्ट है कि अन्य देशों के मुकाबले भारत में जोत का आकार छोटा है। जोतो की लघुता तथा खेती के बड़े आकार में संवेन्नित हो जाने के अनेक कारण हैं।

तालिका 4 कुछ चुने हुए देशों में 1970 में जोत का औसत आकार

(हैक्टेयर में)

देश	जोत का औसत आकार
आस्ट्रेलिया	1.993
यू.एस.ए.	1.58
यू.के.	5.5
बेल्जियम	8.4
यूगोस्लाविया	5.0
भारत	2.3
जापान	1.0

स्रोत Indian Agriculture in Brief (1980)

### 3. जोतों के उपविभाजन और विखण्डन की समस्या

भारत में कृषि जोतो की दुहरी समस्या है। जाते न केवल छोटे ही हैं अपितु विखण्डित भी हैं। ये एक स्थान पर बंधी न होकर सारे गांव में छोटे-छोटे टुकड़ों में बिखरी हुई हैं। जोतो के आकार की लघुता का मुख्य कारण पैतृक भूमि का विभाजन और उपविभाजन रहा है। उधर भूमि के विखण्डन का कारण सम्पत्ति के समूह स्वामियों (Joint

owners) के बीच सम्पत्ति का विभाजन रहा है। इनमें से प्रत्येक स्वामी का यह प्रयास रहा है कि उसे परम्परागत भूमि की प्रत्येक किस्म में हिस्सा मिले।

### भारत में जोतो के छोटे आकार के कारण

(1) देश की बढ़ती हुई आबादी-बढ़ती हुई आबादी को जोतो के आकार की लघुता का महत्वपूर्ण कारण कहा जा सकता है। आबादी में हुई वृद्धि के कारण भूमि के और अधिक टुकड़े हो जाते हैं जिसके परिणामस्वरूप भू-जोतो का आकार छोटा होता जाता है।

(2) उत्तराधिकार का नियम-भारत में जोतो के आकार की लघुता का एक अन्य महत्वपूर्ण कारण उत्तराधिकार का नियम (Law of Inheritance) है। आबादी में वृद्धि के कारण हो छोटे आकार के खेत नहीं बन जाते, जोतो का विभाजन तो उत्तराधिकार के नियम के कारण होता है। हिन्दू तथा मुस्लिम उत्तराधिकार नियम के अनुसार, सभी लड़के (और लड़कियाँ भी) पैतृक सम्पत्ति में समान भाग के अधिकारी होते हैं। परिणामतः प्रत्येक पीढ़ी के बाद बड़े कृषि-क्षेत्र भी टुकड़ों में बंट जाते हैं।

(3) समुक्त परिवार प्रणाली का पतन-भारतीय जोतों के छोटे होने का तीसरा महत्वपूर्ण कारण समुक्त परिवार प्रणाली का विघटन है। औद्योगीकरण के प्रभाव, नगरीय विकास और पश्चिमी शिक्षा तथा संस्कृति के प्रसार के परिणामस्वरूप समुक्त परिवार प्रणाली विघटित हो गई और परिवार अलग-अलग रहने लगे। इसका परिणाम यह हुआ कि जोते टुकड़ों में बंट गईं।

(4) हस्तशिल्प और ग्रामोद्योग का पतन-भारत में छोटे आकार की जोतो का एक और उल्लेखनीय कारण ग्राम-हस्तशिल्प का पतन है। हस्तशिल्प (Handicrafts) के कारण बहुत से शिल्पियों को रोजगार मिला हुआ था, किन्तु मशीन से बनी हुई वस्तुओं से प्रतिस्पर्धा से हस्तशिल्पी उजड़ गए और शिल्पियों को अपना पैतृक व्यवसाय छोड़कर कृषि का सहारा लेना पड़ा। इसका परिणाम यह हुआ कि जमीन और भी अधिक छोटे टुकड़ों में बंट गई।

(5) ग्रामीण ऋण और देशी साहूकार-गांवों में देशी साहूकार वर्ग अत्यन्त निर्दयी है और उसका किसान को ऋण देने का एकमात्र उद्देश्य उससे किसी न किसी प्रकार उसकी जमीन हथिया लेना होता है। ये साहूकार किसान को उधार देने के लिये प्रोत्साहित करते हैं और अनेक अनुचित उपायों द्वारा उससे भारी व्याज वसूल करते हैं। चूंकि अपना खत साहूकार के हाथ सँपे बिना किसान और किसी उपाय से लिया हुआ ऋण चुका नहीं पाता, परिणामतः अन्त में साहूकार ही जमीन का मालिक बन बैठता है।

(6) भूमि के साथ लगाव—किसान का भूमि के साथ लगाव भारत में खेतों के छोटे होने के कारणों में से एक है—भारतीय किसान को केवल जीविका का साधन ही नहीं समझता, प्रतिष्ठा और सम्मान का आधार भी समझता है। परिणामतः प्रत्येक व्यक्ति पैतृक भूमि में हिस्सा पाना चाहता है और परिणामतः खेतों का आकार छोटा हो जाता है।

उपविभाजन और विखण्डन की प्रक्रिया इस सीमा तक बढ़ सकती है कि प्रत्येक भू-खण्ड अत्यन्त क्षुद्र आकार का रह जाए। महाराष्ट्र के एक गांव के सम्बन्ध में अध्ययन से पता चला है कि “आधे एकड़ से छोटे खेत पृथक-पृथक स्वामित्व वाले 20 से भी अधिक खण्डों में उप-विभाजित हैं।”

**उपविभाजन और विखण्डन (Subdivision and fragmentation) की मात्रा**

डा. मान को अपने अध्ययन से पता चला कि पिपला सौदागर गांव में 156 भू-स्वामियों के पास 729 भू-खण्ड थे, किन्तु उनमें से 463 भू-खण्ड एक एकड़ से भी कम आकार के और 211 भू-खण्ड चौथाई एकड़ से भी छोटे थे। पंजाब में जोत विखण्डन (Fragmentation of holdings) विषयक एक अध्ययन से पता चला कि 34.5 प्रतिशत किसानों में प्रत्येक के पास 25 से अधिक भू-खण्ड थे। सारे देश में इसी से मिलती-जुलती स्थिति विद्यमान थी।

**उपविभाजन और विखण्डन के दोष**

उपविभाजन और विखण्डन का विद्यमान होना उन्नत कृषि व्यवहार अर्थात् अच्छे बीजों एवं खाद के प्रयोग, श्रेष्ठ कृषि-मशीनरी के इस्तेमाल, कुओं के खोदने, भूमि पर बाग लगाने, फसल को कीड़ों से बचाने और कुल्या प्रणालियों (Drainage systems) को उन्नत करने में बाधा है। इसके अतिरिक्त हृदयदी, बाढ़ लगाने और रास्ते बनाने आदि के रूप में बहुत सी भूमि नष्ट हो जाती है। हृदयदी के झगड़े प्रायः मुकदमाबाजी का कारण बनते हैं। अतः जाहिर है कि छोटे एवं बिखरे खेत कृषि की कुशल व्यवस्था में रुकावट हैं। परिणामतः बड़े खेतों की तुलना में छोटे खेतों पर उत्पादन की लागत बहुत अधिक हो जाती है। इस कारण कृषि में आर्थिक एवं मानवीय साधनों का अप्रव्यय होता है।

**उपविभाजन और विखण्डन का समाधान**

(1) **लाभकर जोतों की स्थापना (Creation of economic holdings)** स्पष्टतः सरकार को कृषि उत्पादकता (Agricultural productivity) बढ़ाने के लिये तथा कृषि के संगठन और प्रबन्ध में सुधार करने के लिये अनेक उपाय करने हैं। ये उपाय जो कि भू-सुधार से सम्बद्ध हैं, सामूहिक रूप में कृषि पुनर्गठन कहे जाते हैं। भारत में

भू-सुधार का एक महत्वपूर्ण अंग जोत के आकार में वृद्धि करना तथा बिखरी हुई जोतों को संगठित करना है। लाभकर जोतों के गठन के लिये निम्नलिखित महत्वपूर्ण उपाय करने होंगे—

(क) जोतों को अधिकतम सीमा निश्चित करना, ताकि उन लोगों को जिनके पास नियत मात्रा से अधिक भूमि हो, अतिरिक्त अंश को सरकार के हवाले कर देना पड़े और सरकार इस प्रकार प्राप्त भूमि उन किसानों में वितरित कर दे जिनकी जोत की इकाई लाभकर नहीं है।

(ख) उन किसानों को जिनके पास अत्यन्त छोटे खेत हैं, अपनी जमीन छोड़कर गांव में ही दूसरे धन्यों को अपनाने की प्रेरणा दी जानी चाहिये, और

(ग) गांव में भूमिहीन मजदूरों को छोटे किसानों को काम दिलाने के लिये उद्योग-धन्ये शुरू किये जाने चाहिए ताकि भूमि पर जनसंख्या का दबाव कम किया जा सके।

भारत में लाभकर जोतों का गठन कठिन है। इसके तीन विशिष्ट कारण हैं—सर्वप्रथम, भारत में अलाभकर जोतों (Uneconomic holdings) की संख्या इतनी अधिक है कि उन सबको लाभकर जोतों में परिवर्तित करना कठिन होगा। दूसरे, भारत में भूमि के स्वामित्व की भावना अत्यन्त प्रबल है। इसलिये धनी किसानों या जमींदारों को अपनी फालतू भूमि त्यागने या गरीबों को अपनी छोटी जोते छोड़ देने के लिये राजी कर सकना कठिन है।

यदि हम यह भी मान लें कि किसी प्रकार से लाभकर जोतों का गठन किया जा सकता है, तो भी सारभूत महत्व की बात तो यह होगी कि उनका पुनः विभाजन और उपविभाजन न हो। उत्तराधिकारियों के बीच भू-सम्पत्ति के विभाजन और उपविभाजन के परिणामस्वरूप ही तो पहले भी छोटे आकार की जोते अस्तित्व में आयी हैं और भूमि का विखण्डन हुआ है। इस उद्देश्य से उत्तराधिकार की वर्तमान प्रणाली जिसके अनुसार लड़के और लड़कियों को सम्पत्ति में समान भाग मिलता है, इस प्रकार परिवर्तित की जानी चाहिये कि एक न्यूनतम आकार प्राप्त होने के पश्चात् उपविभाजन की आज्ञा न दी जाये।

(2) **चकबन्दी (Consolidation)**—काफी समय से यह अनुभव किया जाता रहा है कि बिखरे खेतों की समस्या का उचित समाधान चकबन्दी ही है। चकबन्दी का अर्थ एक किसान के गांव भर में बिखरे भू-खण्डों को एक सुसहज इकाई (Compact block) के अन्तर्गत ले आना है। चकबन्दी के लिये पहले गांव की सारी जमीन को एक भू-खण्ड में एकत्र कर लिया जाता है और बाद में गांव के सारे किसानों में सुसहज-भू-खण्ड के रूप में विभाजित कर दिया

जाता है। चकबन्दी एक उपयोगी व्यवस्था है क्योंकि इसके कारण समय और धन की बचत होती है, सिंचाई के कारण भूमि सुधारने में सहायता मिलती है और मुकदमों को कम हो जाता है।

चकबन्दी आन्दोलन बहुत से राज्यों विशेषकर पंजाब में काफी प्रगति कर गया है। 31 जनवरी 1956 तक केवल 45 लाख हैक्टेयर भूमि को चकबन्दी की गयी परन्तु इस आन्दोलन ने धीरे-धीरे गति प्राप्त कर ली और 1972 तक लगभग 330 लाख हैक्टेयर भूमि चकबन्दी के आधीन लयी गयी। इसकी प्रगति सभी राज्यों में एक जैसी नहीं है। छठी योजना ने चकबन्दी कार्य की असतोषजनक प्रगति का इस्तेख़ाद इस शब्दों में किया है "अब तक के अनुमान के अनुसार केवल 450 लाख हैक्टेयर अर्थात् चकबन्दी योग्य भूमि के लगभग एक-चौथाई भाग को देश में चकबन्दी को जा चुकी है। किन्तु कार्यान्वयन अनियमित एवं विवेकपूर्ण रहा है। केवल पंजाब, हरियाणा और पश्चिमी उड़ीसा प्रदेशों में यह कार्य पूरा हुआ है। दक्षिणी राज्यों और राजस्थान में तो शुरुआत भी नहीं हुई है। पूर्वी राज्यों में केवल उड़ीसा और बिहार में कुछ काम शुरू हुआ है।" ग्राम विकास मंत्रालय द्वारा अपनी वार्षिक रिपोर्ट (1992-93) में एकत्र किये गये आंकड़ों के अनुसार 11 दिसम्बर 1992 तक 1510 लाख एकड़ (611 लाख हैक्टेयर) भूमि को चकबन्दी की गयी। इसमें से केवल दो राज्यों महाराष्ट्र द्वारा 527 लाख एकड़ (कुल का 34.9%) और उत्तर प्रदेश द्वारा 442 लाख एकड़ (29.30%) को चकबन्दी की गयी। तीन और राज्यों अर्थात् पंजाब, हरियाणा और मध्य प्रदेश ने चकबन्दी के कार्य को गम्भीर रूप में लिया है। बिहार तथा जम्मू एवं कश्मीर ने यह योजना अभी स्थगित कर रखी है और पश्चिमी बंगाल एवं असम में इसे कार्यान्वित नहीं किया गया। पूरे देश की दृष्टि से अभी कृषि-आधारी क्षेत्रफल का केवल 45% चकबन्दी के आधीन लाया गया है। वस्तु-स्थिति यह है कि हम चकबन्दी के प्रति उदासीन हैं और यही इस दिशा में हमारी मन्द प्रगति का कारण है।

चकबन्दी के कार्य में जो महत्वपूर्ण कठिनाइयाँ आती हैं, वे निम्नलिखित हैं

1 किसान अपनी पैतृक भूमि से बहुत अधिक लगाव रखते हैं और इसे चकबन्दी के लिये छोड़ने के लिये तैयार नहीं होते।

2 जिनके पास बड़िया किस्म की भूमि होती है, वे इसे चकबन्दी में देना नहीं चाहते। उन्हें भय होता है कि कहीं बदले में घटिया भूमि न दे दी जाये।

3 चकबन्दी एक कठिन प्रक्रिया है। सरकारी अफसर जो इस काम में लगे होते हैं, वे आम तौर पर सुस्त होते हैं और प्रायः भ्रष्ट भा।

4 सामान्य रूप में, इस आन्दोलन के लिये किसानों के गरीब वर्गों में उत्साह पैदा नहीं हुआ।

इस सम्बन्ध में योजना आयोग ने साफ शब्दों में लिखा "इस प्रोग्राम की मुख्य कमजोरी यह थी कि चकबन्दी कार्य बिना मुजारों को पट्टे की सुरक्षा दिये, विशेषकर फसल सहभाजकों (Share croppers) पर लागू किया गया। परिणामतः जोतों को चकबन्दी से प्रायः असुरक्षित भजारों की बड़े पैमाने पर बेदखलियाँ की गयीं।"

(3) सहकारी खेती-कृषि पुनर्गठन की योजना के अंग के रूप में भारत सरकार ने सहकारी खेती को सरकारी नीति के रूप में अंगीकार किया।

## 4. सहकारी खेती

(Co-operative Farming)

भू-सुधारों का अन्तिम लक्ष्य भारत में सहकारी फार्मों को स्थापना करना तथा सहकारी ग्रामीण अर्थव्यवस्था (Co-operative rural economy) की रचना करना है। भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस ने बहुत पहले यह जान लिया था कि सामाजिक और आर्थिक लक्ष्यों के प्रति व्यक्ति की पहल को भावना को उन्मुख करने के लिये भारत में सहकारी समितियाँ बहुत उपयोगी होंगी। महात्मा गांधी ने लिखा "मेरा यह दृढ़ विश्वास है कि हम तब तक कृषि का पूरा लाभ नहीं उठा सकते जब तक कि हम सहकारी खेती न करने लगे। क्या यह बात विवेकसम्मत प्रतीत नहीं होती कि एक गांव के सौ किसान परिवार जमीन को सौ हिस्सों में बांटने की बजाय मिल कर सामूहिक खेती करें और उससे प्राप्त आय को आपस में बांट लें?"

सहकारी खेती के प्रकार

सहकारी खेती के निम्नलिखित चार प्रकार हैं

(i) सहकारी काश्तकारी खेती (Co-operative tenant farming) का तात्पर्य एक ऐसी व्यवस्था से है जिसमें सहकारी समिति को, जिसके अन्तर्गत सदस्य हैं, अपनी जमीन होती है जिसे अनेक छोटी जोतों में विभक्त कर सदस्यों को पट्टे पर दिया जाता है। सहकारी समिति ऋण, बीज, खाद व उपकरणों आदि की सुविधाएँ प्रदान करती है तथा अपने सदस्यों को उपज का विक्रय करती है। प्रत्येक सदस्य को अपनी जोत का नियत लगान देना पड़ता है, उस जोत से होने वाली उपज पर किसान का अपना अधिकार रहता है।

(ii) सहकारी सामूहिक खेती (Co-operative collective farming) की व्यवस्था में सदस्यों को अपनी

भूमि का अटल समर्पण करना पड़ता है। भूमि, पशु-धन और सामग्रियां साझी होती हैं, श्रम भी साझे रूप में किया जाता है तथा प्रबन्धन कार्य साधारणतया निर्वाचित परिषदे (Elected councils) करती हैं। इस व्यवस्था में प्रत्येक व्यक्ति को भजदूरी के अलावा फार्म की अधिशेष उपज में हिस्सा मिलता है। सामूहिक फार्म विशाल फार्म होता है और अधिक यन्त्रिकृत (Mechanized) होता है।

(iii) सहकारी बेहतर खेती (Co-operative better farming) खेती की यह प्रणाली है जिसमें गांव के थोड़े या सारे किसान खेती की विकसित विधियों का उपयोग करने के उद्देश्य से सहकारिता करते हैं। वे इस चलाने निराई करने फसल काटने आदि खेतीबाड़ी के सभी कार्यों को मिलकर करते हैं। इस व्यवस्था में प्रत्येक किसान स्वन्त्र रहता है, वह अपनी जमीन का इच्छानुसार प्रयोग कर सकता है और जमीन उसके नाम हो बनी रहती है। इस प्रकार की सहकारी खेती समितियों को सेवा सहकारी समितियां (Service co operatives) भी कहते हैं।

(iv) सहकारी संयुक्त खेती (Co-operative joint farming) कृषि की वह व्यवस्था है जिसमें वे छोटे किसान अपनी जमीन एकत्र कर देते हैं, जिनकी जमीनों पर अलग-अलग रूप में लाभकर खेती नहीं हो सकती। भू-खण्डों को एक इकाई के अन्तर्गत सम्मिलित कर लिया जाता है और संयुक्त रूप में खेती की जाती है किन्तु प्रत्येक किसान का अपनी भूमि पर स्वामित्व बना रहता है।

सहकारी खेती शब्द का खेती के विभिन्न प्रकारों के लिये प्रयोग किया जाता सकता है, किन्तु हम प्रस्तुत सदर्भ में इसका प्रयोग सहकारी संयुक्त खेती के लिये करेंगे। इसके कुछ उल्लेखनीय लक्षण निम्नलिखित हैं—

(क) किसान स्वेच्छा से इस व्यवस्था में सम्मिलित होते हैं, बाध्य रूप से नहीं, (ख) उनकी भूमि उनके अधीन बनी रहती है क्योंकि वे अपना भूमि का अधिकार समर्पित नहीं करते, (ग) वे अपनी भूमि पशुधन आदि का प्रयोग सम्मिलित रूप में करते हैं और (घ) फार्म को एक इकाई मानकर उसका प्रबन्ध किया जाता है, प्रबन्ध समिति का चुनाव सारे सदस्य करते हैं। और (ङ) प्रत्येक व्यक्ति को अपनी भूमि के हिस्से और श्रम के अनुरूप उपज में हिस्सा मिलता है।

भारत में सहकारी खेती की आलोचना

भारत में कल्पित सहकारी समितियां दो वर्गों में विभक्त की जा सकती हैं (1) सेवा सहकारी समितियां और (2) सहकारी संयुक्त खेती समितियां। भारत में सेवा सहकारी समितियों (Service Co operatives) का विरोध नहीं है क्योंकि उनका कार्यक्षेत्र किसानों को कृषि आदान अर्थात्

बीज, उर्वरक और उन्नत उपकरण उपलब्ध कराना है। साथ ही वे कृषि-उत्पादन के विपणन (Marketing) की व्यवस्था करती हैं। इसके विरुद्ध सरकार के संयुक्त फार्मों के निर्णय का अर्थशास्त्रियों एवं राजनीतिज्ञों ने काफी विरोध किया है। सहकारी खेती की आलोचना सम्बन्धी मुख्य बातें निम्नलिखित हैं—

(i) वर्तमान असम समाज (Inegalitarian Society) पर सीधा प्रहार करने में विफल-सामान्यतः सहकारी आन्दोलन और विशेषकर सहकारी संयुक्त खेती एक क्रान्तिकारी आन्दोलन नहीं है। गुजरात मिर्डल ने एक तंत्र टिप्पणी में लिखा है "भारतीय दृष्टि से सहकारी आन्दोलन अपने सही रूप की तुलना में कहीं कम आभूषावादी है। वस्तुतः इसकी मुख्य कमजोरी यह है कि यह वर्तमान स्थिति में कोई परिवर्तन नहीं करता। भू-स्वामियों, भूमिहीन मजदूरों और फसल सहभाजकों (Share croppers) में पारस्परिक प्रतिष्ठा सम्बन्धी भेद बने हुए हैं और सहकारिता के सम्मानित लेबल के अधीन वे और भी गहरे हो सकते हैं।"<sup>12</sup>

(ii) बहुत सी सहकारी समितियां मिश्रित पूंजी कम्पनियों के रूप में कार्य करती हैं और इस प्रकार भारत में पूंजीवादी खेती को प्रोत्साहन मिला है। चाहे सिद्धान्ततः भूमि एकत्र कर ली जाती है परन्तु वास्तव में यह साझी सम्पत्ति नहीं माने जाती। भू-स्वामियों को अपने स्वामित्व के लिये लाभांश प्राप्त होता है और इस प्रकार सहकारी समितियों ने लगान देने की पद्धति को स्वीकार कर लिया है। भारत में भू-स्वामियों और श्रमिकों के बीच फसल बांटने के सिद्धान्त स्पष्ट रूप से निर्धारित नहीं किये गये। परिणामतः भारतीय ग्राम समाज के शासक वर्ग सहकारी खेती की आड़ में अनुपस्थित भू-स्वामित्व (Absentee landlordism) को प्रोत्साहित करते हैं। इसके अतिरिक्त, भू-स्वामी सहकारी खेती द्वारा फसल सहभाजकों को भुति श्रमिकों (Wage Labourers) में परिवर्तित करना बहुत आसान समझते हैं। साथ ही उन्हें सरकार से कृषि-आदान तथा ऋण प्राप्त करने में प्राथमिकता प्राप्त होती है। चूंकि सहकारी समितियों पर भू-सुधार कानून लागू नहीं होता, इसलिये भू-सुधार कानून से बचने का यह एक सुगम उपाय है। अतः सहकारिता तो नाममात्र ही है परन्तु इसकी आड़ में वैयक्तिक प्रबन्धकों के अधीन मिश्रित पूंजी कम्पनियों द्वारा खेती करायी जा रही है जिससे पूंजीवादी खेती (Capitalist farming) को प्रोत्साहन मिला है।

(122) सेवा सहकारी समितियां विद्युत्तिलियों के

प्रतिस्थापन और गरीब किसानों को सस्ती दरे पर कृषि-आदान उपलब्ध कराने में विफल रही है। चूंकि छोटे किसानों का विषय अतिरिक्त कम होता है, इस कारण बड़े किसान उन्नत बीजों, उर्वारों, कृषि मशीनरी और उपकरणों के रूप में कृषि-आदान पहले प्राप्त कर लेते हैं। अतः सेवा सहकारी समितियाँ भी समूह किसानों को लाभ पहुंचाती हैं निरर्थक किसानों को नहीं।

**भारत में सहकारी खेती की प्रगति**

30 जून, 1971 तक कुल 8819 सहकारी खेती समितियाँ जिनकी सदस्यता 2.41 लाख थी कार्य कर रही थीं। केवल 2 प्रतिशत किसानों ने सहकारी खेती समितियाँ स्थापन की हैं और वे कुल क्षेत्रफल के गण्य भाग अर्थात् 0.4 प्रतिशत (4.75 लाख हेक्टेयर) को कायम करती हैं। अतः सहकारी खेती भारत में लोकप्रिय नहीं बन पायी। इनमें से बहुत-सी कागजी समितियाँ हैं जिनका उद्देश्य सरकार से ऋण तथा अनुदान प्राप्त करना है। वास्तविक रूप से बुशल कार्य करने वाली समितियों की कुल संख्या बहुत थोड़ी थी। प्रथम सहकारी समितियाँ व्यवहार में सफल नहीं हो सकती, तो इनके निर्माण की योजना त्याग देनी ही अच्छी होगी।

## 5. जोत का आकार, उत्पादित और लाभदायकता/फार्म कुशलता

(Farm Size, Productivity and Profitability/  
Farm Efficiency)

लगभग दो दशकों से अर्थशास्त्रियों में फार्म आकार, उत्पादित एवं फार्म-कुशलता के सम्बन्ध में एक विवाद चल रहा है। जबकि फार्म-उत्पादित (Farm Productivity) का अर्थ भूमि के प्रति इकाई उत्पादन से है फार्म-कुशलता या फार्म-लाभदायकता (Farm profitability) से अभिप्राय उत्पादन की सभी लागतों को निकालने के पश्चात् उत्पादन के मूल्य से प्राप्त अतिरिक्त से है। (उत्पादन-लागत में किसान या उसके परिवार द्वारा उपलब्ध कराये गए आदानों (Inputs) का आरोपित मूल्य (Imputed value) भी शामिल है)। मौलिक रूप से निगम्य तर्क (a priori reasoning) के आधार पर अर्थशास्त्रियों ने यह मत व्यक्त किया है कि छोटे फार्म गहन-खेती के कारण बड़े फार्मों से कहीं अधिक उत्पादक हैं। 1954-55 के परन्तत भारत सरकार द्वारा फार्म-प्रबन्ध अर्थशास्त्र (Farm Management Economics) से सम्बन्धित अध्ययनों ने अर्थशास्त्रियों का सांख्यिकीय आधार उपलब्ध कराया ताकि वे एक ओर फार्म-आकार और दूसरी ओर उत्पादित और कुशलता के बीच सम्बन्ध की जांच कर सकें। प्रोफेसर

अमर्त्य सेन ने फार्म-आकार, उत्पादित और लाभदायकता पर सारी बहस का निचोड़ तीन प्रस्थापनाओं (Propositions) में व्यवस्थित किया।

(1) जब कृषि में नियुक्त पारिवारिक श्रम को प्रचलित मजदूरी (Ruling wage rate) पर आरोपित मूल्य (Imputed value) प्रदान किया है, तो भारतीय कृषि का अधिकतर भाग अलाभकारी प्रतीत होता है।

(2) थोटे तौर पर, कृषि की लाभदायकता जोत के आकार के साथ बढ़ती है। लाभदायकता की लागतों के ऊपर उत्पादन के आकार अतिरिक्त (या थोटे) के रूप में मापा जाता है जिसमें श्रम का आरोपित मूल्य भी शामिल है।

(3) थोटे तौर पर प्रति एकड़ उत्पादित जोत के आकार में वृद्धि के साथ गिरती है।

इन प्रस्थापनाओं में से पहली के अनुसार भारतीय कृषि का अधिकतर भाग तो अलाभकारी है। दूसरी प्रस्थापना में कुशलता या लाभदायकता का फार्म-आकार से सम्बन्ध व्यक्त किया गया है और सेन का निष्कर्ष है कि कृषि की लाभदायकता जोत के आकार के साथ बढ़ती है और परिणामतः बड़े आकार के फार्मों को तरजीह दी जानी चाहिये। तीसरी प्रस्थापना दूसरी का विरोध करती है क्योंकि इसके अनुसार प्रति एकड़ उत्पादित के आधार पर छोटे फार्म प्राथमिकता योग्य हैं जबकि पहली दो प्रस्थापनाएँ फार्म-आकार और लाभदायकता के बारे में हैं, अन्तिम प्रस्थापना उत्पादित के बारे में है। सेन के विचारों ने इस विषय पर एक लम्बी बहस का सिलसिला छेड़ दिया।

**फार्म-आकार और उत्पादित में विलोम सम्बन्ध (Inverse Relationship)**

साधारणतया यह कहा गया है कि फार्म-आकार और उत्पादित में विलोम सम्बन्ध है अर्थात् छोटे फार्मों पर प्रति एकड़ उत्पादित ऊँची होती है और जोत के आकार में वृद्धि के साथ यह कम होती जाती है। जबकि दूसरे ने फार्म-सम्बन्ध सामग्री के विश्लेषण के आधार पर इस सम्बन्ध की पुष्टि की, अशोक हज ने विलोम सम्बन्ध की सांख्यिकी साधकता को चुनौती दी। इन अर्थशास्त्रियों के निष्कर्षों पर जो आर सेनो ने कई प्रकार की आपत्तियाँ उठायी हैं। सेनो ने कुछ वर्षों के लिये 9 राज्यों के पृथक पर्व प्रबन्ध आकड़ों का प्रयोग करके यह सिद्ध किया कि पारम्परिक कृषि में फार्म-आकार और उत्पादित में विलोम सम्बन्ध की पुष्टि करता है।

फार्म आकार और उत्पादित में विलोम सम्बन्ध की व्याख्या साधारणतया छोटे फार्मों में परिवारिक श्रम के अपेक्षाकृत अधिक आदान (Higher input) के रूप में की जाती है। अमर्त्य सेन का तर्क है कि भारत जैसी श्रम-प्रचुर

अर्थव्यवस्था (Labour surplus economy) में परिवार श्रम की विकल्प लागत (Opportunity cost) बहुत कम होती है और परिणामतः छोटे फार्म प्रचुर परिवार श्रम का प्रयोग करके कृषि का उस बिन्दु तक विस्तार कर लेते हैं जहाँ श्रम का सामान्य उत्पादित या तो शून्य की ओर बढ़नी शुरू हो जाए या शून्य ही हो जाए। इसके विरुद्ध बड़े फार्मों पर भाड़े पर लगाए गये मजदूरों का अधिक प्रयोग होता है और भाड़ा-श्रम (Hired labour) का प्रयोग उस बिन्दु पर बन्द किया जाएगा जहाँ श्रम की सामान्य उत्पादित प्रचलित मजदूरी दर के बराबर हो जाए। छोटे फार्मों के सदर्थ में प्रति एकड़ उत्पादित अधिकतम की जाती है जब कि फार्मों के सदर्थ में जो भाड़ा-श्रम का प्रयोग करते हैं प्रति इकाई प्रयुक्त श्रम के आधार पर उत्पादन अधिकतम किया जाता है।

जब यह बात बिल्कुल स्पष्ट है कि छोटे फार्मों पर श्रम की अधिक मात्रा का प्रयोग विलोम सम्बन्ध का कारण है, किन्तु सेनी और कुछ अन्य अर्थशास्त्री अमर्त्य सेन की इस बात को स्वीकार नहीं करते कि श्रम की निम्न विकल्प लागत (Low opportunity cost) छोटे फार्मों पर श्रम के उदार प्रयोग का कारण है। इसकी एक वजह तो यह है कि छोटे फार्म मध्यम एवं बड़े फार्मों के सह-अस्तित्व में कार्य करते हैं जो भाड़ा-श्रम के अधिक अनुपात का प्रयोग करते हैं। इसका अर्थ यह है कि किसान परिवार की श्रम की विकल्प लागत प्रचलित बाजार मजदूरी है (अर्थात् वह मजदूरी जो बड़े फार्म भाड़ा-श्रम के लिये देते हैं) और किसान परिवार अपने पारिवारिक फार्म पर स्वयं-नियुक्त श्रम की विकल्प लागत को अन्य फार्मों पर उपलब्ध भाड़ा-मजदूरी के बराबर करने का प्रयास करेंगे। स्वाभाविकतः यह सही प्रतीत नहीं होता कि वे श्रम का प्रयोग उस सीमा तक बढ़ाएंगे जब तक कि श्रम की सीमान्त उत्पादित शून्य या लगभग शून्य नहीं हो जाती। दूसरे, बहुत से अनुभवजन्य प्रमाण इस बात की पुष्टि करते हैं कि छोटे फार्मों पर श्रम की विकल्प लागत (Opportunity cost) प्रचलित मजदूरी से महत्पूर्ण रूप से भिन्न नहीं होती। अतः परिवार श्रम की निम्न विकल्प लागत के रूप में विलोम सम्बन्ध की व्याख्या सही प्रतीत नहीं होती।

इस सम्बन्ध में दीपक मजुमदार लिखता है "फार्मों में अपेक्षाकृत अधिक उत्पादन प्रति एकड़ श्रम के अधिक आदान पर निर्भर करता है-अन्य साधनों में परिवर्तन तो लगभग श्रम के अधिक अनुपात में ही होता है।" छोटे फार्मों पर खेती की गहनता बड़े फार्मों की तुलना में अधिक होती है। इसके अतिरिक्त, छोटे फार्मों पर श्रम का अधिक प्रयोग किसी उत्पादन वर्ष के दौरान भूमि के उसी टुकड़े पर उत्पन्न फसलों के लिये नहीं होता बल्कि यह दो या अधिक

उत्पन्न फसलों के लिए होता है। इससे छोटे फार्मों पर अधिक उत्पादित की व्याख्या होती है। विलोम सम्बन्ध छोटी जोतों पर खेती की अधिक तीव्रता के कारण है, विशेषकर ऐसी फार्मों में जहाँ सिचाई आधीन क्षेत्र का अनुपात सापेक्ष अधिक है।

जी आर सेनी के शब्दों में हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं " भारतीय कृषि में फार्म-आकार और उत्पादित का विलोम सम्बन्ध मोटे तौर पर एक निश्चित बात है और इसकी सांख्यिकी सार्थकता फार्म प्रबन्ध सम्बन्धी आकड़ों के आधार पर स्थापित की जा चुकी है।"

### विलोम सम्बन्ध और हरी क्रांति

कृषि में हरी क्रांति का मूल लक्षण पूँजी-गहन तकनीकालाजी (Capital intensive technology) का विकास है जिसमें सत्कर बीज, रासायनिक उर्वरकों का प्रयोग और निश्चित सिचाई की स्थापना आदि महत्वपूर्ण कार्यभाग अदा करते हैं। चाहे नयी तकनीकालाजी 'आकार तटस्थ' (Size neutral) है, किन्तु छोटे और बड़े फार्मों को पूँजी और इनके द्वारा आदानों का प्रयोग समान रूप में उपलब्ध नहीं होता है और परिणामतः इसमें प्राप्त लाभों के वितरण में भी भिन्नता पायी जाती है। सेनी ने पंजाब और उत्तर प्रदेश के आकड़ों का प्रयोग करके हरी क्रांति के विलोम सम्बन्ध पर प्रतिकूल प्रभाव का परीक्षण किया। जी आर सेनी के मुख्य निष्कर्षों का सारांश निम्नलिखित है—

(1) समय के उपरांत गुणाकों (Coefficients) की तुलना करने से पता चलता है (1950-60 के दशक के मध्य और 196-70 के दशक के अन्तिम वर्षों में नयी तलनालाजी के आरम्भिक प्रभाव का संकेत मिलता है) कि ये गुणाक 1960-70 के दशक के अन्तिम वर्षों में इकाई के निकट होते चले गए हैं जिससे छोटे तथा बड़े फार्मों के बीच उत्पादित के अन्तर कम होते जाते हैं। यह बात बड़े किसानों के पक्ष में है।

(2) 1950-60 के दशक के मध्य में फार्म-आकार और प्रति एकड़ आय में विलोम सम्बन्ध है परन्तु भू-वितरण के कारण उत्पन्न होने वाली आय की असमानताएँ छोटे और बड़े फार्मों के पक्ष में कम हो जाती थीं। 1960-70 के दशक के अन्तिम वर्षों में नई तकनीकालाजी के कारण फार्म-आकार और प्रति एकड़ फार्म-आय के बीच एक सकारात्मक सम्बन्ध व्यक्त हुआ। इसका अर्थ यह है कि जैसे-जैसे फार्म आकार में वृद्धि होती है, फार्म से प्राप्त होने वाली आय में अनुपात से अधिक वृद्धि होती है। इससे ग्राम क्षेत्रों में आय की असमानताएँ और बढ़ जाएंगी।

ये निष्कर्ष साफ व्यक्त करते हैं कि नयी तलनालाजी के आगमन में आय वितरण की असमानताओं में वृद्धि हुई

हैं और इन प्रवृत्तियों को दूर करने के लिये नीति सम्बन्धी उचित उपाय किये जाने चाहिए।

**फार्म-आकार और लाभदायकता (Farm size and profitability)**

अमर्त्य सेन जिसने यह सारी बहस आरम्भ की का मन है कि भारतीय कृषि का अधिकतर भाग अलाभकारी है और कृषि की लाभदायकता जोत के आकार के साथ बढ़ जाती है। सेन की प्रस्थापना का आधार यह मान्यता है कि यदि परिवार-श्रम को प्रचलित मजदूरी दर के आधार पर आरोपित मूल्य (Imputed Value) प्रदान कर दिया जाए तो कृषि का अधिकतर भाग अलाभकारी बन जाएगा।

जी आर. सेनी ने उत्तर प्रदेश और पंजाब के फार्म-श्रम्य आकड़ों का विश्लेषण किया और यह साबित किया कि न केवल श्रम का सीमान्त मूल्य उत्पाद (Marginal Value Product) सकारात्मक है बल्कि यह उत्पादन-लागत से अधिक भी है। इससे साफ प्रमाणित होता है कि भारतीय कृषि का अधिकतर भाग अतिव्याप्त अलाभकारी नहीं, कम से कम परिवार श्रम की मजदूरी दर पर आकने से तो ऐसा सिद्ध नहीं होता। विभिन्न क्षेत्रों में फार्मों के विभिन्न र्ण सम्बन्धी लाभ एवं हानि के आकड़ों के परीक्षण से पता चलता है कि अमर्त्य सेन की पहली प्रस्तावना सही नहीं है। जी आर. सेनी ने निम्नलिखित उल्लेखनीय निष्कर्ष प्राप्त किये हैं

(1) सबसे छोटे फार्मों से भी काफी बड़े अनुपात में सकारात्मक लाभ प्राप्त हुआ।

(2) हानियां न केवल छोटे फार्मों में ही पायी जाती हैं बल्कि ये भूमि की बड़ी जोतों में भी विद्यमान हैं।

(3) सबसे रुचिकर बात यह है कि आकार-वर्ग एक वर्ष में हानि में होते हैं, तो दूसरे वर्ष लाभ में।

अतः भारतीय कृषि को अलाभकारिता की खोज प्रचलित बाजार मजदूरी पर परिवार श्रम के मूल्यांकन में न काफ़े किन्हीं और कारणात्मकों में करनी चाहिये। एक संभव कारण तो यह है कि निजी स्वामित्वाधीन भूमि का आरोपित मूल्य (Imputed Value), किराया-मूल्य (Rental value) के रूप में या ब्याज के रूप में बहुत अधिक लगाया जाता है। यदि स्वामित्वाधीन भूमि का किराया-मूल्य उत्पादन लागत से निकाल दिया जाए, तो फार्मों की हानियां, लाभ में परिवर्तित हो जाती हैं या हानियां समाप्त हो जाती हैं। जी आर. सेनी के शब्दों में, “प्रमाण इस बात का पुरजोर सुझाव देता है कि भारतीय कृषि में अनुभव की गयी अलाभकारिता की खोज एवं व्याख्या निजी स्वामित्व के आधीन भूमि के आरोपित मूल्य के रूप में की जा सकती है, न कि प्रचलित मजदूरी पर परिवार श्रम के मूल्य के रूप में।”

अमर्त्य सेन की दूसरी प्रस्थापना तो स्पष्ट ही है कि जोत के आकार में वृद्धि के साथ मानवीय श्रम पूंजी-उपकरणों, उर्वरकों आदि के अधिक प्रयोग के कारण लाभदायकता (Profitability) में वृद्धि होती है।

सारांश के रूप में, निम्नलिखित निष्कर्ष उभरते हैं

(1) पारम्परिक भारतीय कृषि में फार्म-आकार और प्रति एकड़ उत्पादित के बीच एक विलोम सम्बन्ध के लिये सामान्य सांख्यिकीय प्रमाण उपलब्ध हैं।

(2) प्रोफेसर ए. एम. खुर्रो ने 1960-70 के दशक के लिये भारतीय कृषि में मात्रा-सम्बन्धी स्थिर प्रत्याय-दर (Constant returns to scale) की विद्यमानता को सिद्ध किया। यह लिखते हैं “5 एकड़ से अधिक आकार के ऊपर लागत-कुशल और उत्पादित की दृष्टि से बड़े फार्मों और छोटे फार्मों में चुनाव की समस्या नहीं। वास्तुस्थिति यह है कि भारतीय कृषि मात्रा-सम्बन्धी स्थिर प्रत्याय का प्रारूपिक चित्र प्रस्तुत करती है और जोत की अधिकतम सीमाएँ आकार-तटस्थ हैं।”

(3) 1950-60 के दशक के आकड़ों के आधार पर फार्म-आकार और उत्पादित के बीच एक विलोम-सम्बन्ध का संकेत मिलता है परन्तु यह चित्र 1960-70 के दशक और उसके बाद के काल के आकड़ों से जिसमें हरी क्रान्ति का विस्तार हुआ, पूर्णतया पलट जाता है। जी आर. सेनी और प्रेम विशिष्ट द्वारा किये गये अनुसंधान आकार में वृद्धि के साथ फार्म-उत्पादित में किसी संरचनात्मक परिवर्तन (Structural shift) का संकेत नहीं देते बल्कि इससे पता चलता है कि फार्म-उत्पादित में अंतर फार्म-आकार में अन्तर के कारण उत्पन्न नहीं होते, ये तो बड़े भू-स्वामियों के पक्ष में फार्म-आदानों (Farm inputs) के गम्भीर कुवितरण का परिणाम हैं।

(4) पारम्परिक कृषि से आधुनिक कृषि की ओर संक्रान्ति जिसका मुख्य तथ्य पूंजी-प्रधान तकनालाजी है, के कारण फार्म-आकार और उत्पादित का विलोम सम्बन्ध समय के साथ-साथ मात्रा सम्बन्धी स्थिर प्रत्याय में परिवर्तित हो जाएगा। अतः पारम्परिक कृषि में तो जब विलोम-सम्बन्ध (Inverse relationship) विद्यमान होता है, तो छोटे किसान कारगरता परिवारों में भू-वितरण में असमानता के कारण उत्पन्न होने वाली आय की असमानताओं को कुछ हद तक कम कर लेते हैं। परन्तु आधुनिक कृषि में परिवर्तन के साथ “आरम्भिक अवस्था तो पूंजी-प्रधान तकनालाजी के आगमन पर भी फार्म-आकार



और उत्पादिता में वे विलोम सम्बन्ध कायम रहता है। समय के साथ गुणांक (Co efficiencies) की तुलना करने से पता चलता है कि वे 1960-70 के दशक के अन्तिम वर्षों में इकाई के समीप होते चले जाते हैं। यह परिवर्तन बड़े भू-स्वामियों के पक्ष में तबदीली का संकेत देता है और यह व्यक्त करता है कि छोटे और बड़े फार्मों के बीच उत्पादिता के अन्तर धीरे-धीरे कम होते जा रहे हैं। इससे यह निष्कर्ष प्राप्त होता है कि जब उत्पादिता धीरे-धीरे 'स्थिरता' की ओर परिवर्तित होती जा रही है, "काश्तकारी परिवारों में भूमि के कुवितरण (Maldistribution) के कारण आय की अधिक असमानताएँ उत्पन्न होनी अनिवार्य हैं जब तक कि अन्य उचित सुधारों द्वारा इन्हें रोका नहीं जाता।"<sup>4</sup>

(v) जो आर सेनी ने यह भी सिद्ध किया है, "फार्म आकार और उत्पादिता के बीच सम्बन्ध चाहे महत्वपूर्ण है, परन्तु यह फार्म-परिवारों के बीच बढ़ती हुई असमानताओं पर ध्यान केन्द्रित नहीं करता। 1950-60 के दशक के मध्य में फार्म-आकार और प्रति एकड़ आय में विलोम सम्बन्ध था। हरी क्रान्ति के विस्तार के पश्चात् विलोम सम्बन्ध में महत्वपूर्ण परिवर्तन हुआ। इस विलोम सम्बन्ध ने अब एक सकारात्मक सम्बन्ध का रूप धारण कर लिया

है। यह व्यक्त करता है कि जैसे-जैसे फार्म-आकार में वृद्धि होती है, आय में इसके परिणामस्वरूप अनुपात से कहीं अधिक वृद्धि होती है। इससे पर्याप्त संकेत मिलता है कि हरी क्रान्ति के आगमन के पश्चात् छोटे और बड़े फार्मों के बीच आय की असमानताएँ और अधिक हो गयी हैं।"<sup>5</sup>

### नीति सम्बन्धी गुह्यार्थ (Policy Implications)

फार्म आकार और उत्पादिता/लाभदायकता के सम्बन्ध के विश्लेषण से नीति सम्बन्धी दो निष्कर्ष प्राप्त होते हैं, "पहला जोत की अधिकतम सीमा को अब भी कुशलता के आधार पर न्यायोचित ठहराया जा सकता है। (छूट फार्म-आकार और उत्पादिता में विलोम सम्बन्ध अभी भी कायम है) और समता (Equity) के आधार पर, जोत की अधिकतम सीमा का औचित्य और भी मजबूत हो गया है। दूसरे भू-स्वामित्व में असमानता को न केवल नीति सम्बन्धी उपायों द्वारा दूर करना होगा, परन्तु फार्म-आदानों में असमान वितरण को सुधारने के लिये प्रयत्न करने होंगे जो कि छोटे और बड़े फार्मों के बीच बढ़ती हुई आय की असमानताओं के लिये उत्तरदायी है।"

## भारत में ग्राम-ऋण की व्यवस्था (ORGANISATION OF RURAL CREDIT IN INDIA)

### 1. ग्रामीण ऋण की आवश्यकता एवं स्रोत

भारतीय कृषक को वित्तीय आवश्यकताओं को तीन वर्गों में बांटा जा सकता है। यह वर्गीकरण इस बात पर आधारित है कि किसान को किस उद्देश्य के लिए और कितने समय के लिए ऋण की आवश्यकता है। वे तीन वर्ग निम्नलिखित हैं -

(क) कृषक को खेती-बाड़ी या घरलू आवश्यकताओं को पूरित के लिए 15 मास से भी कम समय के लिए धन की आवश्यकता पड़ती है। उदाहरणतया, उसे बीज, उर्वरक और चाट आदि खरीदने के लिए धन की आवश्यकता होती है। जिस वर्ष फसल अच्छी न हुई हो, उस वर्ष अपने परिवार का निर्वाह करने के लिए भी उसे धन की आवश्यकता हो सकती है। वे ऋण अल्पावधि ऋण (Short-term loans) होते हैं जो साधारणतया फसल काटने पर चुका दिए जाते हैं।

(ख) कृषक को अपनी भूमि में सुधार करने, पशु खरीदने और कृषि उपकरण (Agricultural implements) प्राप्त करने के लिए 15 महीने से लेकर 5 वर्ष तक के मध्यावधि ऋणों (Medium-term loans) की भी आवश्यकता होती है। अल्पावधि ऋणों की तुलना में ये ऋण अधिक होते हैं और उन्हें अपेक्षाकृत अधिक समय के बाद ही चुकाया जा सकता है।

(ग) कृषक को अतिरिक्त भूमि खरीदने, भूमि में स्थाई सुधार करने, ऋण अदा करने और महगे कृषि-यन्त्र खरीदने के लिए ऋण की आवश्यकता पड़ती है। ये ऋण 5 वर्ष से भी अधिक अवधि के लिए लिए जाते हैं। कृषक इन ऋणों को अनेक वर्षों में थोड़ा-थोड़ा करके चुका पाता है। इन्हें दीर्घकालीन ऋण (Long term loans) कहते हैं।

एक और दृष्टि से हम किसानों को ऋण सम्बन्धी आवश्यकताओं को दो वर्गों में बांट सकते हैं- उत्पादक और अनुत्पादक ऋण। उत्पादक ऋणों में ऐसे उधार शामिल किए जाते हैं जो किसानों को कृषि क्रियाओं में सहायता देते हैं या अपनी भूमि उन्नत करने में सहायता देते हैं, जैसे बीज, खाद, औजार आदि क्रय करने के लिए ऋण, सरकार

को कर का भुगतान करने के लिए ऋण और भूमि पर स्थायी उन्नतियाँ करने, जैसे कुआँ को खाने एवं गहरा करने, बाढ़ लगान आदि के लिए ऋण। इसके अतिरिक्त, भारतीय किसान प्रायः अनुत्पादक कार्यों के लिए भी उधार लेता है, जैसे विवाह, जन्म एवं मृत्यु, मुकद्दमेबाजों के लिए ऋण। यदि अनुत्पादक ऋण ब्याज की अत्यधिक दर पर लिए जाएं, तो यह बहुत अनुचित और अविवेकपूर्ण बात है।

### ग्राम ऋण के स्रोत (Sources of Rural Credit)

किसान अपनी अल्पावधि और मध्यावधि वित्तीय आवश्यकताओं को पूरित के लिए साहूकारों, सहकारी ऋण समितियों और सरकार से रुपया उधार लेता है। दीर्घावधि आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए वह साहूकारों, भूमि विकास बैंकों और सरकार से रुपया उधार लेता है।

तालिका 1 विभिन्न एजेंसियों से कृषकों द्वारा प्राप्त उधार

	प्रतिशत वितरण			
	1951-52	1961-62	1971	1981
<b>क गैर-सम्स्थागत स्रोत</b>				
1 सरकार	69.7	49.2	36.1	16.1
2 ब्याज	5.5	8.8	8.4	3.2
3 सम्बन्ध एवं निज	14.2	8.8	13.1	8.7
4 भू-स्वामी एवं अन्य	3.3	14.5	10.7	8.8
उप-योग (1 से 4)	92.7	81.3	68.3	36.8
<b>ख सम्स्थागत स्रोत</b>				
5 सरकार	3.1	15.5	7.1	3.9
6 सहकारी समितियाँ	3.3	2.6	22.0	29.9
7 वित्तीय बैंक	0.9	0.6	2.6	29.4
उप-योग (5 से 7)	7.3	18.7	31.7	63.2
कुल (क+ख)	100.0	100.0	100.0	100.0

तालिका 1 से स्पष्ट है कि ग्रामीण ऋण देने वाले अभिकरणों (Agricultural) का भाग में परिवर्तन हुआ है। साहूकार और महाजन जो 1951-52 में ग्रामीण ऋण के सबसे महत्वपूर्ण स्रोत के रूप में लगभग 70 प्रतिशत उधार

उपलब्ध कराते थे, उनका भाग कम होकर 1961-62 में 49 प्रतिशत और 1981 तक तीव्र रूप में गिरकर केवल 16 प्रतिशत रह गया। अन्य गैर-संस्थानात्मक स्रोतों (Non institutional sources) का भाग जो 1951-52 में 23 प्रतिशत था कम होकर 1981 में 21 प्रतिशत हो गया अर्थात् व्यापारिक सम्पत्तियों एवं भू सम्पत्तियों द्वारा जुटाए गए उधार के भाग में मामूली सी गिरावट हुई। कुल मिलाकर गैर-संस्थानात्मक स्रोतों से प्राप्त उधार का अंशाल जो 1951-52 में लगभग 93 प्रतिशत था कम होकर 1971 तक 68 प्रतिशत और 1981 तक और अधिक गिरकर लगभग 38 प्रतिशत हो रह गया। इससे सिद्ध संस्थानात्मक उधार (Institutional credit) जो 1951-52 में कुल कृषि उधार का 7 प्रतिशत अल्पतम अंशाल था 1971 में लगभग 32 प्रतिशत और 1981 में 63 प्रतिशत भाग अंशाल रूप में लगा। इसका मुख्य श्रेय सरकारों की समितियों और याणिज्य बैंकों को जाता है। सरकारों की समितियों का भाग 1961-62 तक केवल 3 प्रतिशत था किन्तु 1971 में 22 प्रतिशत और 1981 में लगभग 30 प्रतिशत हो गया। इससे साथ साथ 1969 में 20 यह व्यापारी बैंकों के राष्ट्रीयकरण के कारण याणिज्य बैंकों का कृषि उधार में भाग 1971 में 3 प्रतिशत और 1981 में 29 प्रतिशत हो गया। जार्ज हैरि कि कृषि उधार का खेती हुई मांग को पूरा करने के लिए सरकारों की समितियों और याणिज्य बैंकों के क्रिया पर जोर दिया गया।

## 1 गैर संस्थानात्मक स्रोत (Non institutional Sources)

### (a) साहूकार (Moneylenders)

गांवों में दो प्रकार के साहूकार हैं। एक ये साहूकार हैं जो खेती और साहूकारों द्वारा हो कार्य करते हैं। इन्हें कृषक साहूकार (Agriculturist moneylenders) कहते हैं। ये मूलतः खेती करते हैं किन्तु मजदूर व्यवसाय के रूप में अपना उधार देने का भाग लेते हैं। गांवों के दूसरे प्रकार के साहूकार हैं जो कि किसानों के व्यवसाय के उधार देते हैं। इनका व्यवसाय अपना उधार देना होता है।

किसानों को नकद रूप में की आवश्यकता के लिए साहूकार पर निर्भर रहना पड़ता है। पिछले वर्षों से किसानों को नकद धन देने वाला साधन के रूप में साहूकार का महत्व तेजी से कम होता जा रहा है। उदाहरणार्थ अग्रिम भारतीय ग्राम ऋण सर्वेक्षण (1954) की जांच के अनुसार सम्पूर्ण ग्राम ऋण में साहूकारों द्वारा दिये गए ऋण का भाग लगभग 70 प्रतिशत था किन्तु 1975-76 में किए गए एक अन्य सर्वेक्षण के अनुसार साहूकारों के ऋण का अंश केवल

43 प्रतिशत था। इससे यह बात स्पष्ट हो जाती है कि संस्थानात्मक अभिकरणों (Institutional agencies) के मुकाबले साहूकार पिछले जा रहे हैं। किन्तु फिर भी गांवों में साहूकारों की प्रधानता के अनेक कारण हैं।

(क) साहूकार उत्पादक और अनुत्पादक दोनों प्रकार के प्रयोजनों के लिए तथा अल्पवधि और दीर्घवधि दोनों प्रकार की आवश्यकताओं के लिए किसानों को ऋण देने के लिए तैयार हैं। (ख) साहूकारों तक किसानों की आसानी से पहुँचता है। साहूकारों का कृषकों के परिवार में कई पीढ़ियों से पारिवारिक सम्बन्ध होता है। (ग) उनके लंबे दान के तरीके सरल और लचीले होते हैं। (घ) स्थानीय स्थिति से परिचित होने के कारण उन्हें जमीन और प्रान्त दोनो के ही बदले ऋण दे सकते हैं। ऋण का अपना वापस देने की रकम वह अपनी भाँति जानते हैं।

साहूकारों के दीर्घपूर्ण व्यवहार—ग्रामीण साहूकार अपने अनेक दीर्घपूर्ण व्यवहारों के कारण बदनाम हैं। वे किसानों में बन्धन (Bond) और प्रान्त ले लेते हैं जिनमें वे ऋण की राशि बढ़ाकर लेते हैं। किसानों से भारी बिल्ले वसूल करते हैं। वे किसानों को अपना अंश करने के बदले में गमाव नहीं देते और कई बार अपना वसूल कर चुकने पर भी मुरर जाते हैं। वे ऋण पर बहुत भारी व्याज लेते हैं। यहाँ तक कि 24 प्रतिशत और उससे भी अधिक। इसके अलावा वे और और छन कपट करते हैं। भारतीय कृषि की बदलती सी बुराई की जिम्मेदारी साहूकारों पर ही है क्योंकि उनका एकमात्र उद्देश्य किसानों को ऋण देना और उनकी भूमि हथियाना होता है। जब तक उनकी दीर्घपूर्ण क्रियाओं पर रोक नहीं लगाई जाती तब तक किसानों की दशा सुधरना नहीं होगा।

### (ख) व्यापारी एवं कमीशन एजेंट्स (Traders and Commission Agents)

व्यापारी एवं कमीशन एजेंट्स किसानों को फसल के फसल से पूर्व उत्पादक उत्पादों के लिए ऋण उपलब्ध कराते हैं। वे किसानों को मजबूर करते हैं कि वे फसल को कम कीमत पर बेचें और वे अपने लिए भारी कमीशन वसूल करते हैं। तब तक यह खेती नकद फसल अर्थात् सूई मृगशीरी तम्बाकू आदि या फसल के उद्योगों आदि के लिए विशेष रूप में सम्पूर्ण है। व्यापारी एवं कमीशन एजेंट्स का कृषि क्षेत्र में भाग जो 1951-52 में 5.5 प्रतिशत था बढ़कर 1961-62 में 8.7 प्रतिशत हो गया परन्तु 1981 में कम होकर 3.2 प्रतिशत हो गया। व्यापारी एवं कमीशन एजेंट्स का भी मजबूती है। वे किसानों को दान देते हैं क्योंकि उनका द्वारा किसानों को दिए गए उधार की दरें अत्यधिक होती हैं और इनके अन्य अवांछनीय प्रभाव भी हैं।

**(iii) सम्बन्धी (Relatives)**

किसान अपने सम्बन्धियों से नकद या वस्तुओं के रूप में उधार प्राप्त करते हैं ताकि वे अस्थायी कठिनाइयों को दूर कर सकें। ये ऋण सामान्यतः अनौपचारिक रूप में लिए जाते हैं, इन पर व्याज या तो लिया ही नहीं जाता था या व्याज की दर बहुत नीची होती है और ये ऋण फसल कटने के तुरंत बाद लौटा दिए जाते हैं। परन्तु वित्त का यह स्रोत अनिश्चित है और आधुनिक कृषि की बढ़ती हुई आवश्यकताओं के कारण, किसान इस स्रोत पर अधिक निर्भर नहीं रह सकता। वास्तव में, ग्राम ऋण के इस स्रोत का महत्व कम होता जा रहा है, 1951-52 में सम्बन्धियों से उधार कुल ग्राम ऋण का 14.2 प्रतिशत था परन्तु 1981 में यह कम होकर केवल 8.7 प्रतिशत रह गया।

**(iv) भू-स्वामी एवं अन्य (Landlords and others)**

किसान, विशेषकर छोटे किसान एवं कारतकार, भू-स्वामियों एवं अन्य पर अपनी आवश्यकताओं के लिए निर्भर रहते हैं। वित्त के इस स्रोत में वे सभी दोष विद्यमान हैं जो महाशक्तों, व्यापारियों या कमीशन एजेंटों द्वारा उपलब्ध कराए गये वित्त में पाये जाते हैं। प्रायः इस वित्त से छोटे किसानों से उनकी भूमि छल द्वारा हर ली जाती है। भूमिहीन श्रमिकों को बन्धुआ श्रम (Bonded labour) बनने के लिए मजबूर किया जाता है। इससे भी जुड़ जात यह है कि वित्त का यह स्रोत अधिक महत्वपूर्ण बनता जा रहा है—यह 1951-52 में 3.3 प्रतिशत से बढ़कर 1961-62 में 14.5 प्रतिशत वित्त कुटाने लगा परन्तु 1981 में इसका भाग कम होकर 8.8 प्रतिशत रह गया।

कृषि वित्त के गैर-सरकारी स्रोतों के मुख्य दोष हैं अनुत्पादक उपयोग कार्यों के लिए ऋण का प्रयोग, व्याज की ऊँची दरें और इस प्रकार किसानों द्वारा मूलधन एवं व्याज लौटाने की असमर्थता, छोटे किसानों द्वारा ऋण प्राप्त करने की कठिनाई आदि।

**2 ऋण के संस्थानात्मक स्रोत (Institutional Sources of Credit)**

संस्थानात्मक ऋण में ऐसी राशियाँ शामिल की जाती हैं जो सहकारी समितियों, वाणिज्य बैंकों और क्षेत्रीय ग्राम बैंकों (Regional Rural Banks) द्वारा उपलब्ध करायी जाती हैं। राष्ट्रीय सरकारें राज्यीय सहकारी बैंकों और भूमि विकास बैंकों को वित्तीय सहायता देने के अतिरिक्त "संस्थापी ऋण" (Institutional Loans) भी उपलब्ध कराती हैं। सहकारीता के क्षेत्र में प्राथमिक कृषि उधार समितियाँ (Primary Agricultural Credit Societies)

अल्पकालीन एवं मध्यमकालीन ऋण उपलब्ध कराती हैं और भूमि विकास बैंक कृषि के लिए दीर्घकालीन ऋणों का प्रबन्ध करते हैं। वाणिज्य बैंक जिनमें क्षेत्रीय ग्राम बैंक भी शामिल हैं कृषि तथा सम्बद्ध क्रियाओं के लिए अल्पकालीन एवं सर्वोच्च ऋण दोनों ही उपलब्ध कराते हैं। कृषि तथा ग्राम विकास के लिए राष्ट्रीय बैंक (NABARD) राष्ट्रीय स्तर पर कृषि उधार के लिए शिखर संस्थान है और ऊपर वर्णित सभी एजेंसियों को पुनर्वित्त सहायता (Refinance assistance) उपलब्ध कराता है। भारतीय रिजर्व बैंक, देश के केन्द्रीय बैंक के रूप में ग्राम-उधार के लिए व्यापक निर्देश और राष्ट्रीय बैंक को इसके कार्यों के लिए वित्तीय सहायता प्रदान करता है। संस्थानात्मक ऋण की आवश्यकता गैर-सरकारी एजेंसियों द्वारा उपलब्ध कराये गये उधार को अप्रयाज्य और इनके दोषों का कारण उत्पन्न होती है। निजी उधार दोषपूर्ण है क्योंकि—

(क) यह लाभ-उद्देश्य पर आधारित है और इसलिए यह सदा शोषणात्मक होता है, (ख) यह बहुत महँगा होता है और भू-उत्पादित (Land productivity) से सम्बन्धित नहीं होता, (ग) यह सबसे बाधनीय क्षेत्रों और सबसे अधिक ज़रूरतमन्द लोगों को प्राप्त नहीं होता, (घ) यह कृषि में उन्नतियाँ करने के लिए उपलब्ध नहीं होता और परिणामतः बहुत से आवश्यक सुधार चरमराशियों की दीर्घकाल के लिए नीची दर पर अनुपलब्धि के कारण किये नहीं जाते, और (ङ) यह कृषकों की अन्य आवश्यकताओं के साथ समन्वित नहीं होता।

संस्थानात्मक ऋण शोषणात्मक नहीं होते और उनका मूल उद्देश्य किसानों को अपनी उत्पादित बढ़ाने या आय को अधिकतम करने में सहायता देना है। ब्याज की दर सापेक्ष दृष्टि से न केवल नीची होती है अपितु यह किसानों के भिन्न-भिन्न वर्गों और भिन्न-भिन्न उद्देश्यों के लिए अलग-अलग भी हो सकती है। संस्थानात्मक ऋण में अल्पकालीन एवं दीर्घकालीन ऋणों की आवश्यकताओं में स्पष्ट भेद किया जाता है और उसके अनुसार उधार दिया जाता है। अन्तिम बात यह है कि संस्थानात्मक ऋण कृषकों को अन्य आवश्यकताओं से पूर्णतया समन्वित होते हैं। किसानों को केवल उधार ही नहीं चाहिए बल्कि उन्हें अपनी कृषि-क्रियाओं के आयोजन अर्थात् बीजों, खाद, कीटनाशकों आदि के प्रयोग के लिए मार्गदर्शन भी चाहिए ताकि वे अच्छी फसल उत्पन्न कर सकें और अपनी आय को अधिकतम कर सकें। कृषि-उधार और कृषि-सुधार साथ-साथ चलने चाहिए, किसानों को उन्नत कृषि-विधियों में प्रशिक्षण देना चाहिए और उन्हें पर्याप्त और सस्ता उधार

भी उपलब्ध कराना चाहिए। सभी विकसित देशों में उधार-सेवाएँ और विस्तार सेवाएँ (Extension services) साथ-साथ चलती हैं। यह कार्य सबसे अच्छे ढंग से सहकारी समितियों एवं वाणिज्य बैंकों द्वारा किया जा सकता है, न कि अतिलोभी महाजनों एवं कमीशन एजेंटों द्वारा।

### (i) सहकारी ऋण समितियाँ (Co-operative Credit Societies)

सहकारी वित्त प्रबन्ध ग्राम ऋण का सबसे सस्ता और बढ़िया स्रोत है। इसमें किसान के शोषण का भय नहीं रहता। ब्याज की दर भी काफी कम है। 1992-93 में रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया से सहायता प्राप्त होने के कारण 88,000 प्राथमिक सहकारी ऋण समितियों द्वारा 5,080 करोड़ रुपये के अल्पकालीन एवं मध्यमकालीन ऋण उपलब्ध कराये गये। 1994-95 में इसके बढकर 6,600 करोड़ रुपये हो जाने की आशा है। सक्रिय प्राथमिक उधार समितियाँ (Primary credit societies) 86 प्रतिशत ग्रामों तक फैली हुई हैं और इन से 86 प्रतिशत ग्राम जनसंख्या को लाभ होता है। सहकारी समितियों द्वारा 1981 में कृषि के लिए कुल उधार (जिसमें सहकारी ऋण समितियाँ एवं भूमि विकास बैंक भी शामिल हैं) की आवश्यकता का 33 प्रतिशत जुटाया गया जबकि 1951-52 में यह अनुपात केवल 3 प्रतिशत था।

फिर भी किसानों को महाजनों के चंगुल से पूर्णतया छुड़ाया नहीं जा सका। किसानों की सभी ऋण सम्बन्धी आवश्यकताएँ सहकारी समितियों द्वारा पूरी नहीं की गयी हैं। इसके अतिरिक्त, छोटे किसान अपनी आवश्यकताएँ सहकारी समितियों से भी पूरी करने में कठिनाई अनुभव करते हैं। साथ ही, पश्चिमी बंगाल, बिहार उड़ीसा और राजस्थान जैसे विशाल क्षेत्र हैं जहाँ यह आन्दोलन या तो फैल नहीं सका या इसकी जड़े गहरी नहीं हुई हैं और परिणामतः किसान सहकारी समितियों के लाभों से वंचित रहे हैं। बहुत सी जगहों पर सहकारी समितियों का कार्य सिद्धान्तहीन और बेईमान किसानों द्वारा बुरी तरह बर्बाद कर दिया गया है और इस प्रकार ज़रूरतमन्द किसानों को सहकारिता के लाभ उपलब्ध नहीं हो पाये हैं।

### (ii) भूमि-बन्धक बैंक या भूमि-विकास बैंक (Land Development Banks)

दीर्घकालीन ऋणों की आवश्यकता भूमि-बन्धक बैंकों (Land Mortgage Banks) [जिन्हें आजकल भूमि-विकास बैंक कहा जाता है] से पूरी हो रही है। इन बैंकों का उद्देश्य किसान को उसकी भूमि बन्धक रखकर दीर्घकालिक ऋण प्रदान करना है। भूमि विकास बैंकों से मिलने वाला

ऋण काफी सस्ता होता है और उसकी अदायगी काफी लम्बे समय में करनी होगी। अतः यदि पिछले ऋणों की अदायगी करनी हो या नई जमीन खरीदनी हो या भूमि पर द्यूबवैल आदि के रूप में कोई सुधार करना हो, तो इन बैंकों से उधार लेना सुविधापूर्ण होता है। ऋण, साधारणतया, 15 से 20 वर्ष तक की लम्बी अवधि के लिए दिए जाते हैं। यद्यपि भारतवर्ष में पिछले कुछ वर्षों में भूमि-विकास बैंकों ने काफी प्रगति की है किन्तु फिर भी किसानों की वित्तीय आवश्यकताओं की पूर्ति में उनका योगदान अधिक नहीं रहा है। बहुत से ऋणों के लिए किसानों को इन बैंकों के बारे में जानकारी उपलब्ध नहीं है और न ही वे इनकी लाभदायकता से परिचित हैं। दूसरे, इन बैंकों की व्यवस्था करना कठिन है। केन्द्रीय भूमि विकास बैंकों की संख्या 1950-51 में 5 से बढकर 1983-84 में 19 हो गई जब कि प्राथमिक भूमि-विकास बैंकों (Primary Land Development Banks) की संख्या इसी काल के दौरान 286 से बढकर 1,170 हो गई। परन्तु दुर्भाग्य की बात यह है कि लगभग 70 प्रतिशत भूमि विकास बैंक दक्षिण भारत के तीन राज्यों अर्थात् तमिलनाडु आन्ध्र प्रदेश और कर्नाटक में स्थित हैं। जबकि 1950-51 में इन बैंकों द्वारा केवल 3 करोड़ का उधार उपलब्ध कराया गया, इसकी मात्रा 1992-93 में बढकर 1,210 करोड़ रुपये हो गयी। 1994-95 में इस उधार की मात्रा के बढकर 2 500 करोड़ हो जाने की प्रत्याशा है। भूमि विकास बैंक भूमि की प्रतिभूति (Security) के विरुद्ध ऋण देते हैं और बड़े भू-स्वामियों ने इनका लाभ उठाया है और मोटे तौर पर छोटे किसानों को इनसे लाभ प्राप्त नहीं हुआ।

### (iii) वाणिज्य बैंक और ग्राम वित्त (Commercial banks and rural finance)

विकास से भारत में वाणिज्य बैंकों ने अपनी क्रियाएँ शहरी क्षेत्रों तक सीमित रखीं, वे शहरी जनता से जमा स्वीकार करते और शहरी क्षेत्रों में व्यापार और उद्योग के लिए वित्त जुटाते। इनके खिलाफ बहुत समय से यह शिकायत की जा रही थी कि वे कृषि क्षेत्र को उधार उपलब्ध नहीं कराते। 1969 के बैंक राष्ट्रीयकरण के पश्चात् इन्हें कृषि क्षेत्र की ओर विशेष रूप से ध्यान देने के लिए बाध्य किया गया। जून 1969 में अनुसूचित वाणिज्य बैंकों द्वारा 44 करोड़ रुपये का वित्त उपलब्ध कराया गया। 1994-95 में वाणिज्य बैंकों ने क्षेत्रीय ग्राम बैंकों के साथ कृषि क्षेत्र को 7 100 करोड़ रुपये के प्रत्यक्ष ऋण उपलब्ध कराए।

### (iv) क्षेत्रीय ग्राम बैंक (Regional Rural Banks)

ये बैंक 1975 से स्थापित किए गए और इनका विशेष उद्देश्य छोटे तथा सीमांत किसानों, कृषि मजदूरों, देहाती

हस्तकरो आदि को प्रत्यक्ष ऋण उपलब्ध करना था। ये ऋण उत्पादन कार्यों के लिए दिए जाते हैं। 1994-95 तक 196 क्षेत्रों ग्राम बैंक कायम हो चुके थे और वे ग्रामीण जनता को लगभग 4,000 करोड़ रुपये वार्षिक उधार के रूप में उपलब्ध कराते रहे हैं। इन बैंकों के ऋणों का 90 प्रतिशत ग्राम क्षेत्रों के कमजोर वर्गों को दिया जाता है।

### (b) सरकार और ग्रामीण-उधार

सरकार ग्राम-वित्त का अल्पकाल एवं मध्यकाल के लिए महत्वपूर्ण स्रोत रही है। सरकार द्वारा किसानों को दिए गए ऋण आपातकाल या सूखे के समय जैसे अकाल, बाढ़ आदि में सामान्यतः दिए जाते हैं। इन पर ब्याज की दर नीची होती है—6 प्रतिशत के करीब—और इनको वापस का ढग बहुत आसान होता है। ये ऋण आसान किस्तों में भू-कर (Land tax) के साथ लौटाए जाते हैं। ये ऋण, ब्याज की दर नीची होने के कारण चाहे लोकप्रिय हैं परन्तु ये कभी भी महत्वपूर्ण नहीं बन पाए। 1951-52 में कुल ग्राम ऋणों में इनका भाग केवल 3.3 प्रतिशत था जो 1981 में थोड़ा बढ़ कर 3.9 प्रतिशत हो गया। राष्ट्रीय सरकारों ने कृषि के अल्पकालीन ऋणों के लिए 350 करोड़ रुपये से 400 करोड़ रुपये के अग्रिम दिए। इस असंतोषजनक स्थिति के कई कारण हैं। किसान तत्कालीन ऋणों को प्राप्त करने में बहुत कठिनाई महसूस करते हैं, इसकी प्राप्ति में बहुत सी परिस्थितियों में जफ़सरो से ऋण स्वीकृत कराने के लिए कुछ रिश्वत भी देनी पड़ती है। इसलिए तत्कालीन ऋण लोकप्रिय नहीं बन पाए।

### निष्कर्ष

1950 के ग्राम-भरत, ये महत्त्व का सबसे अधिक महत्त्व था और संस्थानात्मक स्रोतों द्वारा कृषि उधार को कुल आवश्यकताओं का 3 प्रतिशत से अधिक नहीं जुटाया जाता था। चाहे महाजन अभी भी महत्वपूर्ण हैं परन्तु उनका एकाधिकार बीते युग की भाँति हो गयी है। विभिन्न योजनाओं के आधीन कृषि उधार के अधिकाधिक संस्थानीकरण (Institutionalisation) के कारण अल्पकालीन एवं मध्यकालीन उत्पादक उधार का लगभग 80 प्रतिशत इन स्रोतों से उपलब्ध कराना गया। सहकारी उधार पर आगामी वर्षों में और भी बल दिया जाएगा जब वाणिज्य बैंक प्रत्यक्ष उधार देने की अपेक्षा अल्पकालीन उत्पादक उधार के लिए सहकारी प्रणाली का अधिकाधिक प्रयोग करने लगेंगे।

किन्तु इस बात पर ध्यान देना आवश्यक है कि ग्राम उधार के क्षेत्र में पिछले 40 वर्षों में हुए सभी परिवर्तन और उन्नतियाँ गरीबी दूर करने पर कोई भारी प्रभाव नहीं डाल

पायीं। इस प्रकार वे ग्राम जनसंख्या के निचले स्तर पर रहने वाली जनसंख्या के 70 प्रतिशत की आर्थिक दशा उन्नत करने के लिए पर्याप्त मात्रा में ऋण उपलब्ध नहीं करा पायीं। इस सम्बन्ध में यह बात साधिका कहनी जा सकती है

(1) सरकार द्वारा कायम किए गए बहुत से नये संस्थान और ग्राम-वित्त के इन संस्थानों द्वारा अत्यधिक बिस्तृत सुविधाओं का लाभ देश के 30 प्रतिशत मध्यम एवं समृद्ध वर्गों द्वारा हथिया लिया जाता है।

(2) ये ऋण सुविधाएँ जो केवलमात्र सीमांत तथा छोटे किसानों और आर्थिक दृष्टि से पिछड़े वर्गों के लिए कायम की गयीं, उन्हें भी सरकारी अफसरों और राजनीतिज्ञों से घटबन्धन करके समृद्ध किसानों ने हथिया लिया।

(3) ग्रामीण जनता के सबसे कमजोर वर्ग अर्थात् बन्धुआ मजदूरों, भूमिहीन कृषि श्रमिकों, अनुसूचित एवं जनजातियों आदि के लिए कुछ भी नहीं किया गया। ये लोग, जो कुल ग्राम-जनसंख्या का 25 से 30 प्रतिशत हैं, उच्च जातियों के महानजान और भू-स्वामियों के क्रूर शोषण का लगातार शिकार बनते रहे हैं।

(4) थोड़ी बहुत वित्तीय सहायता जो ग्रामीण जनता के सबसे कमजोर वर्गों को वाणिज्य बैंकों, सहकारी बैंकों एवं समितियों द्वारा दी जा रही है, उसका उद्देश्य केवल प्रचार करना है परन्तु इसने ग्रामीण जनता के निचले 70% को ऋण सम्बन्धी समस्या को सुआ तक नहीं है।

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि संस्थानात्मक ऐंशेन्तियों से उधार के प्रवाह में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है। सहकारी एवं वाणिज्य बैंकों (जिनमें क्षेत्रीय बैंक भी शामिल हैं) से ग्रामीण उधार की मात्रा जो 1960-61 में 24 करोड़ रुपये थी, बढ़कर 1970-71 में 880 करोड़ रुपये हो गयी। और 1991-92 में और बढ़कर 11,200 करोड़ रुपये हो गयी।

उधार देने वाले संस्थानों की मुख्य समस्या बकाया राशियों की अत्यन्त असंतोषजनक स्थिति है। माग की तुलना में बकाया राशियाँ का अनुपात सहकारी समितियों के लिए 40 से 42 प्रतिशत के आसपास था और क्षेत्रीय ग्राम बैंकों के लिए 47 प्रतिशत था। जाहिर है कि ऋण की वापसी की दृष्टि से कोई महत्वपूर्ण उन्नति नहीं हुई है। इस प्रकार देश के विभिन्न भागों में सहकारी समितियों एवं वाणिज्य बैंकों जैसे कृषि उधार संस्थानों की दशा अत्यन्त शोचनीय है। इस बात को योजना आयोग ने बड़े दुःख से स्वीकार किया है "जानबूझकर ऋण-वापसी में चूक और इस प्रकार बकाया राशियों की बढ़ती हुई प्रवृत्ति अनेक ग्रन्थों में बहुत जोर पकड़ रही है और इनमें सहकारिता की दृष्टि से कुछ प्रगतिशील राज्य भी हैं, जैसे महाराष्ट्र और गुजरात। कुछ राज्यो ने अपने राजकोष में से कृषि ऋण और

आर्थिक सहायता देकर पूरे देश के सामने एक घटिया उदाहरण प्रस्तुत किया है। यदि इस प्रवृत्ति को बदला नहीं गया और बैंकों की भूमिका केवल ऐसे संस्थानों के रूप में बदलने लगी जिनका कार्य समग्र रूप से देश को अधिकतम लाभ प्रदान करने के लिए दुर्लभ संसाधनों को पुनर्जीवित न करा कर मात्र अनुदान बाँटना ही हो गया तो बैंक प्रणाली कृषकों को बढ़ती हुई आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए अधिक ऋण देने में अशक्त साबित हो जायगी।

## 2 कृषि वित्त के विशेष लक्षण

कृषि वित्त की आवश्यकता स्थिर एवं निरन्तर रहती है और यह उत्पादन की मात्रा की बजाय कृषि क्रियाओं के स्वभाव पर अधिक निर्भर करती है। किसी वर्ष के दौरान कृषि उत्पादन में घट बढ़ मानसून मौसम या अन्य प्राकृतिक परिस्थितियों के कारण हो सकती है परन्तु कृषि क्रियाओं के लिए वित्त की मात्रा एक या दूसरे वर्ष के लिए लगभग स्थिर रहती है। समय के साथ साथ कृषि तकनालाजी में परिवर्तन के परिणामस्वरूप वित्त की आवश्यक मात्रा में वृद्धि होती रहती है।

जबकि कोई उद्योगपति वस्तुओं के संग्रह मशीनरी आदि के विरुद्ध जो कि आसानी से नकदी में परिवर्तित किए जा सकते हैं उधार ले सकता है वहाँ किसान तो केवल अपनी भूमि को बन्धक रख कर ही ऋण प्राप्त कर सकता है और भूमि ऐसी परिसम्पत्ति है जिसे आसानी एवं शीघ्रता से नकदी में तबदील नहीं किया जा सकता। यदि किसान अपने खाद्यान्नों या कच्चे माल के विषय अतिरिक्त (marketable surplus) के विरुद्ध उधार लेने को तैयार हो जाएँ, तो उनके लिए बैंकों से वित्त प्रबन्ध करना आसान हो जाएगा। परन्तु यह भारत में सामान्य व्यवहार नहीं रहा है। किसानों को खेती और उत्पादन सम्बन्धी अन्य क्रियाओं के लिए उधार लेना पड़ता है। भूमि को छोड़ किसी अन्य भौतिक प्रतिभूति (Tangible security) के अभाव और उत्पादन न कि विपणन के लिए उधार लेने की प्रवृत्ति-ये दो ऐसे महत्वपूर्ण कारण हैं जो भूतकाल में वाणिज्य बैंकों को किसानों को उधार देने से रोकते रहे हैं।

तकनीकी प्रगति या हरी क्रांति के बावजूद अभी भी भारतीय कृषि 'मानसून में जुआ ही है' दो अच्छी फसले दो बुरी फसले और एक सामान्य फसल। उत्पादन में इतनी अनिश्चितता के कारण कृषि को वाणिज्य बैंकों एवं बीमा कम्पनियों के लिए एक जोखिमपूर्ण व्यवसाय ही समझा जाता है।

भारतीय किसान विशेषकर छोटे किसानों की भारी मात्रा को न केवल उत्पादक कार्यों के लिए ऋणों की आवश्यकता पड़ती है बल्कि उपभोग कार्यों के लिए भी।

छोटे किसान को कम काम काज के मौसम में भी उधार की आवश्यकता पड़ती है या ऐसे समय पर जब फसल पूर्णतया विफल हो जाती है। इसके अतिरिक्त परम्परा से भी हमारे किसान अपनी शक्ति के बाहर खर्च करने के आदी हैं और ये खर्चे जन्म मृत्यु, शादियों और धार्मिक उत्सवों पर किए जाते हैं। मुकदमेबाजी उधार की आवश्यकता का एक अन्य अनुत्पादक परन्तु महत्त्वपूर्ण कारण है। भारतीय महाजन किसानों को इन बहुविध आवश्यकताओं को ध्यान में रखता है और सभी मौसमों में और उद्देश्यों के लिए ऋण देता है जबकि सहकारी समितियाँ अपने ऋणों को केवल उत्पादक उद्देश्यों के लिए सीमित रखती हैं।

छोटे किसानों सीमान्त कृषकों और भूमिहीन मजदूरों और ग्रामीण दस्तकारों की अपनी विशेष समस्याएँ हैं। जबकि बड़े किसानों के पास अपनी धनराशि होती है या वे सहकारी समितियों वाणिज्य बैंकों से उधार प्राप्त कर सकते हैं छोटे किसानों के सामने अपनी आवश्यकताओं के लिए ऋण प्राप्त करने में वस्तुतः बहुत सी कठिनाइयाँ हैं। उनके पास ऋणों को सौटाने की सामर्थ्य होती है। कई बार तो सहकारी समितियाँ भी इनके विरुद्ध भेदभाव करती हैं। इस प्रकार वे मजबूर होकर महाजनों से ऋण लेते हैं और अपनी थोड़ी बहुत जायदाद या अपने आपको बन्धक रख देते हैं। ग्रामीण ऋणग्रस्ता और बन्धुआ श्रम (Bonded labour) का आविर्भाव ऋण सुविधाओं के अभाव का प्रत्यक्ष परिणाम है।

अन्तिम भारतीय किसानों की मूल आवश्यकता सस्ते उधार की प्राप्ति है जो पर्याप्त मात्रा में और उचित समय पर उपलब्ध होना चाहिए। सहकारी समितियाँ जिन्हें किसानों की वित्तीय आवश्यकताओं को पूरा करने की जिम्मेदारी सौंपी गयी सस्ता उधार तो उपलब्ध कराती हैं परन्तु उनकी सहायता पर्याप्त नहीं है। किसानों का एक बहुत बड़ा प्रतिशत सहकारी समितियों के ऋणों से वंचित रहता है। सहकारी ऋण सस्ते तो अवश्य हैं परन्तु समय पर प्राप्त नहीं होते। इन सभी परिस्थितियों में उत्पादन क्रियाओं पर दुष्प्रभाव पड़ता है और किसानों को (और विशेषकर छोटे किसानों को) मजबूर होकर महाजनों से ऋण प्राप्त करने पड़ते हैं जो अत्यधिक ब्याज दर प्राप्त करते हैं और उनके पास बन्धक के रूप में रखी गयी भूमि हड़प कर लेते हैं। चाहे महाजनों से पर्याप्त उधार मिल जाता है और यह उचित समय पर भी मिल जाता है परन्तु यह बहुत ही महंगा है। अतः भारत में ग्रामीण ऋण का मूल दोष यह है कि यह न तो पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध होता है न ही उचित समय पर और यह ब्याज की उचित दर पर भी उपलब्ध नहीं होता।

अतः ग्रामीण स्रोतों में समग्र देश के लिए 61% उधार संस्थानात्मक स्रोतों से उपलब्ध कराया गया परन्तु सबसे

वैयक्तिक बात यह है कि 10,000 रुपये से कम परिसम्पत्त रखने वाले परिवारों को संस्थानात्मक स्रोतों से केवल 32.6 प्रतिशत ही मिल पाया। अतः ग्राम-क्षेत्रों के निर्धन वर्ग अपनी ऋण सम्बन्धी आवश्यकताओं के लिए साहूकारों एवं महाबनों पर ही निर्भर रहे। अतः संस्थानात्मक उधार का अधिकतर भाग ग्राम क्षेत्र के समृद्ध वर्गों को ही उपलब्ध होता है।

भारत में अच्छे कृषि वित्त की आवश्यकताएँ निम्नलिखित हैं—

(1) निजो उधार पर निर्भरता को पूर्णतया समाप्त करना चाहिए और केवल संस्थानात्मक वित्त ही उपलब्ध होना चाहिए जो कि समृद्ध और निर्धन दोनों प्रकार के किसानों को उपलब्ध होना चाहिए। इसके द्वारा कृषि की कुशलता एवं उत्पादितता को बढ़ाना चाहिए।

(2) संस्थानात्मक वित्त को सफल बनाने के लिए प्रशिक्षित, निष्ठावान एवं वचनबद्ध व्यक्ति होने चाहिए जो सहकारी समितियों और क्षेत्रीय ग्राम बैंकों का प्रबन्ध एवं संचालन कर सकें।

(3) भूमि एक घटिया प्रतिभूति होने के कारण, ग्राम ऋण का आधार भूमि नहीं बल्कि आसानी से रोकाकरणीय प्रतिभूतियाँ (Encashable securities) अर्थात् कृषि-उत्पाद होना चाहिए।

(4) ग्राम-ऋण का प्रयोग केवल उत्पादक उद्देश्यों के लिए किया जाना चाहिए जिसका अर्थ यह है कि उपभोग-व्ययों के लिए उधार को निरुत्साहित करना चाहिए। ग्राम-ऋण सामान्यतया नकदी की अपेक्षा जिन्स के रूप में होना चाहिए अर्थात् बीजों, उर्वरकों, कीटनाशकों आदि के रूप में।

(5) छोटे तथा सीमान्त किसानों और भूमिहीन श्रमिकों के लिए उपभोग-ऋण आवश्यक होंगे और जिन बन्धुआ नबूतों को मुक्त किया जाएगा, उनके लिए भी ऐसे ऋणों की व्यवस्था होनी चाहिए।

(6) व्याज और मूलधन का भुगतान एक अच्छी विनियमनशील के दो महत्वपूर्ण पहलू हैं। सामान्यतया, कृषि-ऋणों पर व्याज की दर कम होनी चाहिए। और कृषकों के विभिन्न वर्गों के लिए व्याज को भिन्न-भिन्न दर होनी चाहिए। इसी प्रकार उधार के प्रयोग के आधार पर विभेदक दरें (Differential rates) होनी चाहिए। नीची व्याज-दरें और विभेदक दरों का उद्देश्य छोटे किसानों को नयी तकालाजों, अच्छे खेती व्यवहार आदि के लिए प्रोत्साहित करना है।

(7) कृषि-ऋणप्रस्तुता के बढ़ते हुए भार को रोकने

के लिए मूलधन के नियमित भुगतान पर बल देना जरूरी है। किन्तु किसानों के विभिन्न वर्गों को दृष्टि में रखते हुए ऋण-भुगतान की शर्तों में सशोधन की व्यवस्था की जानी चाहिए।

कृषि वित्त में सुधार

इस बात पर बल देने की आवश्यकता नहीं कि कृषि उत्पादन कार्यक्रम को सफलता उधार पर निर्भर करता है। सरकार द्वारा बहु-एजेंसी-रणनीति (Multi-agency strategy) अपनाने के आधीन, सहकारी उधार संस्थान, वाणिज्य बैंक और क्षेत्रीय ग्राम बैंक सामान्य किसानों को और विशेषकर छोटे तथा सीमान्त किसानों को ऋण देते हैं। सरकार किसान-वर्गों को ऋण सम्बन्धी आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए एक व्यापक दृष्टिकोण रखती है और इस प्रकार किसानों की सभी प्रकार की ऋण की जरूरतों के लिए उधार उपलब्ध कराती है। इसमें उत्पादन एवं विनियोग के लिए उधार, उपभोग आवश्यकताओं के लिए उधार और यदि संभव हो सके, तो पुराने ऋणों के परिशोधन (Redemption of old debts) के लिए भी उधार देती है। वाणिज्य बैंक और क्षेत्रीय ग्राम बैंक ग्राम-उधार उपलब्ध कराने में विशेष कार्य भाग अदा कर रहे हैं। उनका विशेष बल कृषि-आदान (Input), अनिवार्य वस्तुएं और सेवाएं उपलब्ध कराने पर है, न कि केवल उधार पर। रिजर्व बैंक की शाखा-विस्तार नीति के अनुसार वाणिज्य बैंकों और क्षेत्रीय ग्राम बैंकों की एक शाखा अब 15,000 जनसंख्या के लिए ग्रामों एवं अर्द्ध-नगरीय क्षेत्रों में उपलब्ध है जबकि 1969 में बैंक राष्ट्रीयकरण के समय 65,000 जनसंख्या के लिए एक शाखा उपलब्ध थी। अतः यह आशा की जा सकती है कि महाजनो की क्रियाएं सीमित की जा सकेंगी और इस शताब्दी के अन्त तक छोटे तथा सीमान्त किसानों और ग्रामीण-दस्तकारों का शोषण समाप्त किया जा सकेगा।

### 3. वाणिज्य बैंक और ग्राम-वित्त (Commercial Banks and Rural Finance)

ग्राम-वित्त में वाणिज्य बैंकों की दिलचस्पी पहली बार तब शुरू हुई जब 1955 में स्टेट बैंक की सहायता के पश्चात् सहकारी विधायन और विपणन समितियों (Co-operative Processing and Marketing Societies) को उधार सुविधाओं की व्यवस्था की गई। स्टेट बैंक और इसके अनुपगामी बैंकों ने अर्धनगरीय और ग्राम क्षेत्रों में शाखाओं का एक जाल बिछा दिया परन्तु इस नेतृत्व का वाणिज्य बैंकों ने लाभ न उठाया और वे कृषि-वित्त की समस्याओं से पृथक् हो रहे। 1967 में बैंकों के सामाजिक नियन्त्रण (Social control of banks) से स्थिति में कुछ सुधार हुआ। जुलाई



1969 तक सभी याणिज्य बैंकों की ग्राम और नगर क्षेत्रों में लागू 5 200 शाखाएँ थीं। 1991 के मध्य तक इनकी संख्या बढ़कर 34 500 हो गयी। 1991 तक 230 लाख कृषि उधार खाते थे और इन खातों में अनुसूचित याणिज्य बैंकों की कुल चकाया राशि 17 000 करोड़ रुपये थी जबकि जून 1969 में इन बैंकों में 1 6 लाख खातों में कुल चकाया राशि 160 करोड़ रुपये थी।

### याणिज्य बैंक और प्रत्यक्ष वित्त

1969 में बैंक राष्ट्रीयकरण के पश्चात् आरम्भिक अवस्था में राष्ट्रीयकृत बैंकों ने अपना ध्यान बड़े किसानों और ऐसे किसानों पर केन्द्रित किया जो अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों द्वारा खाद्यान्नों के उत्पादन को बढ़ाने में व्यस्त थे। इन्हें पम्पिंग सेट ट्रैक्टर अन्य कृषि मशीनरी कुएँ तथा द्यूबयल लगाने के लिये सीधे ऋण (Direct Loans) दिये गये। इसी प्रकार फल तथा बागानी फसलों भूमि को हमवार तथा विकसित करने दुधार पशु खरीदने मुर्गी पालन आदि के लिये भी ऋण दिये गये।

### याणिज्य बैंकों द्वारा अप्रत्यक्ष वित्त-प्रबन्धन (Indirect financing)

चाहे आगामी कुछ वर्षों में याणिज्य बैंकों द्वारा प्रत्यक्ष वित्त प्रबन्ध (Direct financing) का क्षेत्र सीमित हो रहेगा परन्तु इनके द्वारा अप्रत्यक्ष वित्त-प्रबन्ध की बहुत गुंजाइश है। उदाहरणार्थ याणिज्य बैंक सहकारी समितियों को वित्त उपलब्ध करा सकते हैं ताकि वे किसानों के लिए उत्पादन सम्बन्धी उधार का विस्तार कर सकें। विशेष रूप से वे विपणन एवं विधायन में लगी हुई सहकारी समितियों को उधार दे सकते हैं या कृषि में सहायक क्रिपाआ अर्थात् डेरी उद्योग (Dairy farming) मुर्गी पालन आदि के लिए वित्त उपलब्ध करा सकते हैं। दूसरे याणिज्य बैंक ऐसी एजेंसियों को जो आदानों (Inputs) के सभरण या कृषि उत्पाद के विधायन एवं विपणन में लगी हुई हैं उधार देकर अप्रत्यक्ष रूप में किसानों को उत्पादन सम्बन्धी अप्रत्यक्ष उधार मुहैया कर सकते हैं। तीसरे वे ऐसी उत्पादन या वितरक फार्मों एजेंसियों और सहकारी समितियों को उधार दे सकते हैं जो कृषि मशीनरी या पम्प-सेट किराया खरीद पद्धति (Hire purchase system) द्वारा या अन्यथा उपनयन कराती हैं। चौथे वे भारतीय खाद्य निगम राज्यीय सरकारों और संस्थाओं को खाद्यान्नों की वसूली संग्रहण एवं वितरण के लिए उधार दे सकते हैं। अन्तिम याणिज्य बैंक केन्द्रीय विकास बैंकों के ऋण पत्र (Debentures) खरीद सकते हैं और उन्हें अग्रिम दे सकते हैं। इनके उधार पर केन्द्रीय विभास बैंक किसानों को भूमि विकास के मध्यम तथा दीर्घमालीन अग्रिम दे सकते हैं।

### याणिज्य बैंक और समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम

अक्टूबर 1980 के पश्चात् सरकार ने समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम (Integrated Rural Development Programme) का विस्तार देश के सभी विकास खण्डों पर कर दिया है और याणिज्य बैंकों को यह निर्देश दिया है कि वे इस कार्यक्रम के लिए वित्त प्रबन्ध करें। परन्तु यह देखे जाये कि याणिज्य बैंकों ने इस कार्यक्रम को इसी के साथ लागू नहीं किया। परन्तु याणिज्य बैंकों के मनोबल के कई कारण हैं। सर्वप्रथम याणिज्य बैंकों को यह काया है कि वे सरकारी एजेंसियों द्वारा निश्चित किए गए आर्थिक दृष्टि से एवं अन्यथा पिछड़े लोगों को वित्त उपलब्ध कराएँ। याणिज्य बैंकों ने यह पाया कि अधिकतम समृद्ध किसानों ने अपने नाम लाभग्राहियों (Beneficiaries) की सूची में या तो सरकारी अफसरों को रिश्तत दे कर राजनीतिक दबाव का प्रयोग करके दाखिल कराया कि लिए हैं दूसरे शब्दों में यह कहना सही होगा कि सभी भावी उधार लेने वाले वास्तव में आर्थिक दृष्टि से पिछड़े हुए नहीं हैं और बैंकों को वेध लाभग्राहियों को बढ़ने का दावित्त में निधान पड़ता है।

दूसरे बैंकों ने यह भी देखा है कि सभी लाभग्राह प्राप्त ऋण का प्रयोग उस उद्देश्य के लिए नहीं करते जिसके लिए ऋण दिया गया हो। बहुत सी परिस्थितियों में किसान बैंक-उधार का प्रयोग अनुत्पादक कार्यों में करते हैं परन्तु फर्जी विक्रेताओं के माध्यम से बैंकों के ऋण की रसीद पेश कर देते हैं। ऐसे विक्रेताओं को वे थोड़ा कमीशन दे देते हैं याणिज्य बैंकों को ऋण विक्रय के सौदों की विवसनीयता की छानबीन करनी पड़ती है।

अन्तिम छोटे एवं भोले किसान छोटे सरकारी अफसर स्थानीय राजनीतिज्ञों और पचायत समिति के सदस्यों द्वारा ठगे जाते हैं इसके पहले कि वे बैंक-उधार के लाभग्राहियों में से हों। अन्तर्गतः "चोर-चकाया" "लीक-प्ले" लिए बैंकों को हानि उठानी पड़ती है। इस कारण बैंक समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम के लिए वित्त उपलब्ध नहीं कराना चाहते।

कृषि उधार में याणिज्य बैंकों का बढ़ता हुआ कार्यक्रम

आगामी कुछ वर्षों में कृषि क्षेत्र की उधार आवश्यकताएँ 25 000 से 30 000 करोड़ रुपये के बीच आनी गई हैं। इन्हें पूरा करना एक भारी कठिन कार्य है और इसकी जिम्मेदारी सहकारी समितियों एवं याणिज्य बैंकों को लेनी होगी। चूँकि याणिज्य बैंकों के पास इस कार्य के लिए सीमित साधन हैं इसलिए उनके लिए यह अधिक महत्वपूर्ण है कि वे इस क्षेत्र में अपने सीमित साधनों का अनुकूलतम प्रयोग करें।

कृषि के लिए वित्त-प्रबन्ध के क्षेत्र में, समस्या केवल मात्रा की दृष्टि से ऋण उपलब्ध कराने की ही नहीं बल्कि 5,50,000 ग्रामों तक पहुंचाने की है जिन्में छोटे किसानों की अधिकतम जनसंख्या निवास करती है। इन सबको केवल 36,000 बैंक शाखाओं द्वारा पहुंच पाना बहुत ही कठिन कार्य है। आगामी 5 या 10 वर्षों के शाखा-विस्तार कार्यक्रम को दृष्टि में रखते हुए यह कहना उचित हो होगा कि वाणिज्य बैंक इन सभी ग्रामों तक पहुंच नहीं सकेगे। अतः छोटे किसानों की दशा सुधारने के लिए वित्त-प्रबन्ध को कुछ नई योजनाएँ चलानी होंगी। अतः कृषि विकास एवं छोटे किसानों की दशा सुधारने के लिए सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों ने निम्नलिखित योजनाएँ आरम्भ की हैं—

(1) छोटे किसानों की विकास एजेंसियाँ कायम की गई हैं ताकि छोटे तथा भविष्य में सक्षम बनने योग्य किसानों की समस्याओं का पता लगाया जा सके और उन्हें उनके बिलों में ही कृषि आधार सेवाएँ और उधार मुहैया कराए जा सकें।

(11) सहकारी समितियों के प्रवास को बढ़ावा देने के लिए रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया ने एक योजना बनाई जिसके अधीन वाणिज्य बैंक प्राथमिक कृषि-उधार समितियों को वित्त उपलब्ध कराते हैं जो फिर किसानों के लिए वित्त प्रबन्ध करती हैं। यह योजना 13 राज्यों के 142 जिलों में लागू की जा रही है और इससे लगभग 2 870 प्राथमिक समितियाँ सहायता प्राप्त कर रही हैं।

यह अनुमान लगाया गया है कि लगभग 70 प्रतिशत किसान जिनके पास 2 हेक्टेयर से कम भूमि है, को बैंक-ऋण उपलब्ध नहीं है। केवल बड़े भू-स्वामी ही उधार-पत्र समझे जाते हैं और बैंक उन्हें ही ऋण देते हैं। परन्तु ऐसी स्थिति देर तक कायम नहीं रह सकती।

ग्राम उधार के लिए नयी रणनीति सेवा क्षेत्र की नयी पद्धति (New Strategy for Rural Lending : Service Area Approach)

सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों ने नवम्बर-दिसम्बर 1987 में देश भर में फैले हुए कुछ चुने हुए जिलों में बैंक-उधार के ग्राम क्षेत्रों पर प्रभाव का अध्ययन किया। इन अध्ययनों के आधार पर फरवरी 1988 के पश्चात् ग्राम-उधार की एक नई रणनीति अपनाई गई जिसे सेवा-क्षेत्र पद्धति (Service Area Approach) के नाम से सम्बोधित किया गया। इसके अधीन वाणिज्य बैंकों की अर्द्ध-गैरतीय एवं ग्रामीण शाखाओं को विशेष क्षेत्र सौंपे गए जिनमें उन्हें कार्य करना होगा और अपने आर्थिक विकास के लिए आयोजन पद्धति अपनायी होगी। इस पद्धति का अधिकतम इस बात में है कि चूँकि ग्रामीण एवं अर्द्ध-ग्रामीण क्षेत्रों में बैंक शाखाओं का

जाल बिछा दिया गया है और चूँकि इन क्षेत्रों में ग्राम-उधार में पहलुपूर्ण वृद्धि हो चुकी है, इसलिए ग्राम उधार के बारे में सेवा-क्षेत्र पद्धति अपनानी अनिवार्य है जिससे बैंक-उधार द्वारा ग्राम विकास के कार्य का समन्वय किया जा सके।

सेवा क्षेत्र पद्धति के कार्यान्वयन के लिए पाँच अवस्थाएँ होंगी—

(1) ग्राम तथा अर्द्धग्राम केन्द्र के लिए सेवा क्षेत्रों की पहचान,

(12) सेवा-क्षेत्र का सर्वेक्षण ताकि विभिन्न क्रियाओं के लिए उधार की क्षमता का अनुमान लगाया जा सके और लाभग्राहियों (Beneficiaries) की पहचान की जा सके,

(13) वार्षिक आधार पर योजनाओं को तैयार करना,

(14) उधार योजनाओं के प्रभावों का क्रियान्वयन का एक नैतर्त्य आधार पर समन्वय करना, और

(15) योजनाओं के क्रियान्वयन की प्रगति के लिए लगातार निरीक्षण (Monitoring) की पद्धति तैयार करना।

समन्वय की आवश्यकता

नई तकनीक के अपनाने से कृषि-क्षेत्र की आवश्यकताएँ बढ़ी भी हैं और विस्तृत भी हुई हैं। इस कारण कई वित्तीय एजेंसियाँ एक साथ मिलकर ग्राम-क्षेत्र में वित्त-प्रबन्ध का कार्य कर सकती हैं। परन्तु वाणिज्य बैंकों और सहकारी समितियों में भी समन्वय की आवश्यकता है ताकि वे एक दूसरे के विरुद्ध कार्य न करते रहे। साथ ही यह भी जरूरी है कि ये समस्याएँ दोहरे वित्त-प्रबन्ध या कुछ क्षेत्रों में अत्यधिक वित्त-प्रबन्ध की व्यवस्था न करें। इसके अतिरिक्त यह देखना भी जरूरी है कि ऋण कानूनों की अवहेलना करने वाला कृषक किसी दूसरी समस्या से वित्त प्राप्त न कर सके। यह भी अत्यन्त आवश्यक है कि ऋण-प्रस्तावों का निरीक्षण करते समय विभिन्न बैंक एक-दूसरे से लगातार परामर्श करते रहें। इसके लिए बैंकों के एजेंटों और प्रबन्धकों तथा सहकारी समितियों के अधिकारियों में सहयोग होना चाहिए ताकि वित्त प्रदान करने की मात्रा तथा प्रकार के कुछ साझे सिद्धान्त तैयार किए जा सकें।

सेवा क्षेत्र की नई रणनीति 1 अप्रैल 1989 से लागू की गई और इसे देश के सभी 445 जिलों में लागू करने का निर्णय किया गया। इस रणनीति के अधीन वाणिज्य बैंकों ने 1989-90 के लिए वार्षिक उधार योजना तैयार की और इसके लिए 15 600 करोड़ रुपये के उधार की व्यवस्था की गई जिसमें से कृषि का 10,730 करोड़ रुपये प्राप्त होने की प्रत्याशा थी। वास्तविक उपलब्धि 14,100 करोड़ रुपये हुई। 1990-91 के लिए 17,200 करोड़ रुपये का लक्ष्य रखा गया।

इस योजना के कार्यान्वयन के अध्ययन से यह ज्ञात हुआ कि यह योजना ग्राम उधार की उत्पादित बढाने में बहुत उपयोगी सिद्ध होगी और इसे शीघ्रप्रतिशीघ्र स्थिर करने के प्रयास करने चाहिए। जहाँ पर वाणिज्य बैंको को आगामी वर्षों के लिए शाखा उधार योजनाएँ तैयार करने के लिए निर्देश दिए गए हैं वहाँ सहकारी बैंको को भी इन उधार योजनाओं की तैयारी में वाणिज्य बैंको से सहयोग करने का सुझाव दिया गया है।

### नई रणनीति का मूल्यांकन

नई रणनीति के विशाल स्तर पर अपनाने से कोई चमत्कार होने वाला नहीं है। इस संदर्भ में श्री एं आर पटेल का कहना है— हमने भूतकाल में भी सहकारी समितियों को 1971 में अपनाकर किसान सेवा समितियों (Farmer Service Societies) को 1973 में चालू करके और केन्द्रीय एव राजकीय सरकारों द्वारा क्षेत्रीय ग्राम बैंक 1975 में स्थापित करके प्रयोग किए इनमें से कोई भी ग्राम बैंक समस्या का अचूक समाधान सिद्ध नहीं हुआ। किन्तु सरकार का कहना है कि नई रणनीति भूतकाल के प्रयोगों से भिन्न है क्योंकि इसमें कोई नया संस्थान स्थापित नहीं किया गया बल्कि वर्तमान संस्थानों को उन्नत करके अधिक कुशल बनाने का प्रयास किया गया है।

सरकारी आकड़ों से नयी रणनीति के लागू होने के पश्चात् कृषि क्षेत्र में उधार की लगातार वृद्धि का संकेत मिलता है। (देखिए तालिका 2)

तालिका 2 कृषि उधार का प्रवाह

	करोड़ रुपये		
	वाणिज्य बैंक क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक	सहकारी समितियाँ	कुल
1984 III (छठी योजना के अन्त तक)	2 790	3 440	6 230
1989 90	4 930	5 260	10 190
1990 91	5 010	3 970	8 980
1991 92	6 160	5 350	11 510
1992 93	6 700	6 300	13 000
1993 94*	6 600	8 500	15 100
1994 95**	7 100	9 600	15 700

\*प्रारम्भिक \*\*अन्त्य

स्रोत: कृषि एवं सहकारिता मन्त्रालय वार्षिक रिपोर्ट (1994-95)

### 4 क्षेत्रीय ग्राम बैंक (Regional Rural Banks)

20 सूत्री कार्यक्रम का एक महत्वपूर्ण अंश धीरे धीरे

ग्राम ऋणप्रस्तुत को समाप्त करना था और ग्रामीण क्षेत्रों में किसानों एवं कारीगरों को संस्थानात्मक उधार उपलब्ध कराना था। नए आर्थिक कार्यक्रम के इस पहलू को भंग करने के लिए ही भारत सरकार ने 26 सितम्बर 1975 को एक अध्यादेश द्वारा देश भर में क्षेत्रीय ग्राम बैंक स्थापित करने की घोषणा की। क्षेत्रीय ग्राम बैंकों का मुख्य उद्देश्य विशेष रूप से छोटे तथा सीमान्त किसानों कृषि मजदूरों कारीगरों तथा छोटे उद्यमकर्त्ताओं को उधार तथा अन्य सुविधाएँ उपलब्ध कराना है ताकि वे ग्राम क्षेत्रों में कृषि व्यापार वाणिज्य उद्योग एवं अन्य उत्पादक क्रियाओं को विकसित कर सकें।

आरम्भ में 2 अक्टूबर 1975 को पाँच क्षेत्रीय बैंक स्थापित किए गए उत्तर प्रदेश में मुरादाबाद और गोरखपुर में हरियाणा में भिवानी में राजस्थान में जयपुर और पश्चिम बंगाल में माल्डा के स्थान पर। ये बैंक क्रमशः सिड्डीकेट बैंक स्टेट बैंक आफ इण्डिया पंजाब नेशनल बैंक युनाइटेड कमर्शियल बैंक और युनाइटेड बैंक ऑफ इण्डिया द्वारा चालू किए गए। प्रत्येक क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक की अधिकृत पूँजी (Authorised capital) 1 करोड़ रुपये और जारी एवं चुकती पूँजी (Issued and Paid up capital) 25 लाख रुपये थी। क्षेत्रीय ग्राम बैंक की हिस्सा पूँजी में केन्द्रीय सरकार द्वारा 50 प्रतिशत, राष्ट्रीय सरकार द्वारा 15 प्रतिशत और चलाने वाले वाणिज्य बैंक द्वारा 35 प्रतिशत योगदान दिया जाता है। चाहे मूल रूप में क्षेत्रीय बैंक अनुमूचित वाणिज्य बैंक ही हैं किन्तु वे कुछ पहलुओं में इनसे भिन्न हैं।

(क) क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों का कार्यक्षेत्र राज्य के एक या कुछ जिलों के निर्धारित इलाके तक सीमित कर दिया जाता है।

(ख) क्षेत्रीय ग्रामीण बैंक छोटे तथा सीमान्त किसानों (Marginal farmers) देहाती कारीगरों कृषि मजदूरों और अन्य थोड़े सम्पत्ति वाले व्यक्तियों को उत्पादक उद्देश्यों के लिए ऋण तथा अग्रिम देते हैं।

(ग) क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों की उधार दरें किसी विशेष राज्य में सहकारी समितियों की उधारों की तुलनीय हैं।

### क्षेत्रीय ग्राम बैंकों की प्रगति

दिसम्बर 1990 तक 23 राज्यों में 196 क्षेत्रीय ग्राम बैंक स्थापित किए गए जिनकी 14 500 शाखाएँ थीं इस प्रकार 1990 के अन्त तक इन बैंकों ने देहातों में रहने वाले निर्धन वर्गों को 3 560 करोड़ रुपये का अल्पकालीन ऋण उपलब्ध कराया। क्षेत्रीय ग्राम बैंकों के ऋणों का 90 प्रतिशत कमजोर

वर्षों को उपलब्ध कराया गया। रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया इन बैंकों को प्रोत्साहन देने के लिए कई प्रकार की सहायता एवं रियायतें देता है।

### क्षेत्रीय बैंको पर समिति

रिजर्व बैंक ने क्षेत्रीय ग्राम बैंको की उधार नीति के गुणात्मक पक्षों की जांच के लिए अप्रैल 1981 में एक अध्ययन किया जिसके अनुसार यह बात स्पष्टतया स्थापित हो गई कि मोटे तौर पर ये बैंक अपने लक्ष्यों में सफल हुए हैं—

(क) इन बैंकों ने रिजर्व बैंक और भारत सरकार द्वारा निर्धारित उधार नीति एवं कार्यविधि सम्बन्धी दिश्यात्मकता का अनुकरण किया।

(ख) क्षेत्रीय ग्राम बैंकों के स्थापित करने का मूल उद्देश्य ग्राम क्षेत्रों में कृषि, व्यापार, वाणिज्य द्रव्य एवं अन्य उत्पादक क्रियाओं को विकसित करके ग्रामीण अर्थव्यवस्था का विकास करना है।

(ग) क्षेत्रीय ग्राम बैंकों ने लक्षित समूहों को उधार सुविधाएँ देकर लोगों के मन में यह धारणा कायम की है कि ये छोटे व्यक्तियों के बैंक हैं। इनमें छोटे तथा सीमान्त किसान, कृषि-मजदूर, दलित और उत्पादक उद्योगों में कार्य कर रहे छोटे उद्यम शामिल किए जाते हैं।

### क्षेत्रीय ग्राम बैंक तथा नेबार्ड (NABARD)

जुलाई 1982 में नेबार्ड की स्थापना के पश्चात् क्षेत्रीय ग्राम बैंकों को रिजर्व बैंक से प्राप्त होने वाली पुनर्वित्त सुविधा नेबार्ड से मिलने लगी। 1987-88 के दौरान 164 क्षेत्रीय ग्राम बैंकों को अल्पकालीन एवं मध्यकालीन ऋण के रूप में 310 करोड़ रुपये के उधार की स्वीकृति दी गई। इन बैंकों ने नेबार्ड से दीर्घकालीन वित्त भी प्राप्त किया है। नेबार्ड अब क्षेत्रीय ग्राम बैंकों की पुनर्वित्त परियोजनाओं के प्रशासन, उनके कार्य-निष्पादन की देख-रेख और शाखा विस्तार तथा कानूनी निरीक्षण के लिए रिजर्व बैंक के साथ एक कड़ी के रूप में कार्य करेगा। आशा की जाती है कि तेजी से शाखा-विस्तार और अधिक कुशल टैक्निकल स्टाफ के साथ क्षेत्रीय ग्राम बैंक आने वाले वर्षों में अपने निष्पादन को और उन्नत कर पाएँगे।

### क्षेत्रीय ग्राम बैंको का मूल्यांकन

रिजर्व बैंक की रिपोर्ट के अनुसार क्षेत्रीय ग्राम बैंक समाज के कमजोर वर्गों को सत्यानात्मक उधार उपलब्ध कराने में सफल हो गए हैं परन्तु कुल मिलाकर इन ऋणों की वसूली की स्थिति सतोषजनक नहीं है।

वित्तीय प्रणाली पर नरसिम्ह समिति (Narasimham

Committee) ने क्षेत्रीय ग्राम बैंकों का मूल्यांकन करते हुए उल्लेख किया कि इन बैंकों का उद्देश्य वाणिज्य बैंकों की कार्य कर रही शाखाओं को एक कम-सागत वाला विकल्प उपलब्ध कराना था परन्तु इन बैंकों का कार्य निष्पादन काफी चिन्ता का विषय रहा है। समिति के अनुसार, तीन बुनियादी समस्याएँ हैं—

(क) इनके द्वारा की जाने वाली क्रियाओं पर बहुत से सीमाबन्धन होने के कारण क्षेत्रीय ग्राम बैंक को आय कमाने की क्षमता निम्न है,

(ख) क्षेत्रीय ग्राम बैंकों के मजदूरी और वेतनमान वास्तव में बढ़ते ही जा रहे हैं और हाल ही में योचित वृद्धि से वाणिज्य बैंकों के लगभग बराबर हो जा चुके हैं। वेतनमान में वृद्धि के साथ क्षेत्रीय ग्राम बैंकों की स्थापना का महत्वपूर्ण ताकिक आधार समाप्त हो गया है, और

(ग) क्षेत्रीय ग्राम बैंकों के प्रवर्तक बैंक (Sponsoring Banks) भी अपनी ग्रामीण शाखाएँ इन बैंकों के क्षेत्रों में चला रहे हैं। इस कारण कई प्रकार के नियन्त्रण एवं प्रशासन पर होने वाले परिहार्य व्यय कम किए जा सकते हैं।

नरसिम्ह समिति के अनुसार सरकार का ऐसे ग्रामीण बैंकिंग ढांचे के निमाण में सहायता देनी चाहिए जो क्षेत्रीय ग्राम बैंकों के स्थानीय लक्ष्यों को वाणिज्य बैंकों की वित्तीय शक्ति एवं सगठनात्मक तथा प्रबन्धकीय कुशलता से प्रभावी रूप में जोड़ दे। इस सम्बन्ध में समिति ने दो मूल समस्याओं का उल्लेख किया है। पहली प्रतिक्रियाओं जो वाणिज्य बैंक-प्रणाली का अनिवार्य लक्षण है, को ग्रामीण बैंक-व्यवस्था के सदर्थ में परिवर्तित करना होगा। दूसरी, ग्रामीण भारत में ऋण उपलब्ध कराने में काफी बड़ा अन्तर है और इस अन्तर को समाप्त करने में समय लगेगा। इन दो बातों को दृष्टि में रखते हुए नरसिम्ह समिति ने यह सिफारिश की है कि वाणिज्य बैंकों को अपनी ग्रामीण शाखाओं के परिचालन को अनुपयोगी कम्पनियाँ (Subsidiaries) कायम करके अलग कर देना चाहिए। इन अनुपयोगियों को अपने निर्धारित परिचालन-क्षेत्र में मानवशक्ति की भरती एवं प्रयोग की इजाजत होनी चाहिए।

नरसिम्ह समिति ने यह भी सिफारिश की है कि बैंकों को अपनी ग्रामीण शाखाओं के विनिर्णय की स्वतन्त्रता होनी चाहिए। ऐसे बैंक जिनकी किसी क्षेत्र-विशेष में थोड़ी ग्रामीण शाखाएँ हैं, उन्हें ये शाखाएँ उन बैंकों के पक्ष में छोड़ देनी चाहिए जिनकी उस क्षेत्र में अधिक शाखाएँ हैं। परन्तु डॉ ए एम खुसरो की अध्यक्षता में स्थापित कृषि उधार समीक्षा समिति का मत है कि क्षेत्रीय ग्राम बैंकों को ये कमजोरियाँ अन्तर्निहित हैं और अक्षमता उनके सगठनात्मक

ढांचे का अंग है। अतः क्षेत्रीय ग्राम बैंको से यह आशा नहीं की जा सकती कि वे समाज के सबसे बड़े वर्ग की सेवा उनसे प्रत्याशित ढंग से कर पाएँगे। खुसरो समिति के अनुसार देश की उधार प्रणाली में क्षेत्रीय ग्राम बैंकों के लिए निकट भविष्य में कोई स्थान नहीं है और उनका प्रवर्तक बैंकों के साथ विलयन (Merger) कर देना चाहिए।

## 5. नेबार्ड और ग्राम उधार

### (NABARD and Rural Credit)

रिजर्व बैंक ने अपने आरम्भ होने के समय से ही कृषि उधार में गहरी रुचि दिखाई और इसके लिए एक पृथक विभाग कायम किया। रिजर्व बैंक राष्ट्रीय स्तर के सहकारी बैंकों तथा भूमि-विकास बैंकों के माध्यम से कृषि को अल्पकालीन मौसमी उधार के साथ मध्यकालीन एवं दीर्घकालीन उधार की व्यवस्था करता रहा। साथ ही, रिजर्व बैंक ने कृषि पुनर्वित्त निगम (Agricultural Refinance Corporation) की स्थापना की ताकि कृषि-विकास प्रोग्रामों, विशेषकर सार्वभौम-उधार (Term credit) सुविधाओं को विकसित किया जा सके। 'कृषि-उधार' से 'ग्राम-विकास' के रूप में बैंक उधार के कार्यभाग में विस्तार के कारण इस बात को जरूरत महसूस की गई कि ग्राम विकास प्रोग्रामों के प्रतिपादन एवं कार्यान्वयन के लिए शिखर-स्तर (Apex level) पर एक अधिक विस्तृत संस्था होनी चाहिए जो उधार संस्थानों की सहायता कर सके और इनका मार्गदर्शन भी कर सके। इस उद्देश्य को लेकर कृषि तथा ग्राम-विकास राष्ट्रीय बैंक (National Bank for Agriculture and Rural Development—NABARD) को जुलाई 1982 में स्थापना की गई ताकि यह कृषि-पुनर्वित्त विकास बैंक के कार्य एवं रिजर्व बैंक के सहकारी समितियों एवं क्षेत्रीय ग्राम बैंकों सम्बन्धी पुनर्वित्त के कार्यों का भार सभाल सके। नेबार्ड का रिजर्व बैंक से सीधा सम्बन्ध है और इसके लिए रिजर्व बैंक ने इसकी हिस्सा-पूजी के आधे के बराबर योगदान दिया है और शेष आधा भाग भारत सरकार द्वारा जुटाया गया। रिजर्व बैंक को नेबार्ड के निदेशक मण्डल (Board of Directors) पर अपने तीन केन्द्रीय बोर्ड के निदेशकों को मनोनीत करने और अपने एक उप-गवर्नर (Deputy Governor) को नेबार्ड का अध्यक्ष नियुक्त करने का अधिकार है।

### नेबार्ड के ससाधन (NABARD'S Resources)

नेबार्ड की अधिकृत पूँजी 500 करोड़ रुपये है और चुकती पूँजी (Paid up capital) 100 करोड़ रुपये है। अपनी ऋण-सम्बन्धी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए

नेबार्ड भारत सरकार, विश्व बैंक तथा अन्य एजेंसियों से राशियाँ प्राप्त करता है, यह बाजार से भी निधियाँ प्राप्त करता है और राष्ट्रीय कृषि (दीर्घकालीन क्रियाओं और स्थिरीकरण) निधि के ससाधनों का भी प्रयोग करता है। जहाँ तक अल्पकालीन उधार एवं पूँजी आवश्यकताओं का संबंध है, नेबार्ड रिजर्व बैंक पर निर्भर करता है। रिजर्व बैंक से हस्तांतरित राशियों के अतिरिक्त नेबार्ड विश्व बैंक और अन्तर्राष्ट्रीय विकास संस्था (International Development Association) से भी उनके द्वारा वित्त-प्रबन्ध की गई परियोजनाओं के कार्यान्वयन के लिए राशियाँ प्राप्त करता है।

### नेबार्ड के कार्य

(2) समन्वित ग्राम विकास को प्रोन्नत करने के लिए नेबार्ड कृषि छोटे उद्योगों कुटीर तथा ग्राम उद्योगों, हस्तशिल्पों और ग्रामीण दस्तकारियों और अन्य सम्बन्धित क्रियाओं के सभी प्रकार के उत्पादन एवं विनियोग के लिए पुनर्वित्त संस्थान के रूप में कार्य करता है।

(11) यह राष्ट्रीय सहकारी बैंकों (State Co-operative Banks), क्षेत्रीय ग्राम बैंकों भूमि विकास बैंकों एवं रिजर्व बैंक द्वारा मान्यता प्राप्त वित्तीय संस्थानों को अल्पकालीन मध्यकालीन एवं दीर्घकालीन उधार उपलब्ध कराता है।

(12) यह राष्ट्रीय सरकारों को (20 वर्ष की अवधि तक) दीर्घकालीन उधार देता है ताकि वे सहकारी उधार समितियों की हिस्सा-पूँजी में योगदान दे सकें।

(13) यह केन्द्र सरकार द्वारा मान्यता प्राप्त किसी भी संस्थान को दीर्घकालीन उधार दे सकता है या कृषि एवं ग्राम विकास से सम्बन्धित किसी भी संस्थान को हिस्सा-पूँजी या प्रतिभूतियों में विनियोग में योगदान दे सकता है।

(14) इसे यह दायित्व सौंपा गया है कि यह केन्द्र एवं राष्ट्रीय सरकारों योजना आयोग और अन्य अखिल-भारतीय एवं राष्ट्रीय-स्तर के संस्थानों की उन क्रियाओं का समन्वय करे जो लघु-स्तर, कुटीर तथा ग्राम उद्योगों, ग्रामीण दस्तकारियों, पिछड़े एवं विकेन्द्रीकृत क्षेत्रों में उद्योगों आदि के विकास से सम्बन्धित हैं।

(15) इसे यह दायित्व सौंपा गया है कि प्राथमिक सहकारी बैंकों को छोड़कर क्षेत्रीय ग्राम बैंकों और सहकारी बैंकों का निरोक्षण करे।

(16) यह कृषि तथा ग्राम विकास में अनुसंधान को प्रोन्नत करने के लिए अनुसंधान एवं विकास-निधि भी रखता है।

### नेबार्ड की कार्य प्रगति

नेबार्ड अपने विभिन्न कार्यों को धीरे-धीरे प्रकार निभा रहा है। 1993-94 के दौरान इसने 3 990 करोड़ रुपये के ऋणों को स्वीकृति दी। ये ऋण बैंक दर से 3 प्रतिशत की नीची दर पर दिए जाते हैं। नए 20 सूखे कार्यक्रम के अधीन कमजोर वर्गों का उधार की उपलब्धि सुनिश्चित करने के लिए नेबार्ड ने बैंकों को इस बात के लिए बाध्य कर दिया कि वे अपने अल्पकालीन ऋणों का एक निश्चित प्रतिशत छोटे तथा सीमान्त किसानों और अन्य अधिक दृष्टि से कमजोर वर्गों को उपलब्ध कराएँगे।

नेबार्ड ने मध्यमकालीन उधार के समन्वय में रिजर्व बैंक द्वारा स्वीकृत कृषि उद्देश्यों के आधुनिक प्रतिपादित नीति की लगातार पालना की है। यह राष्ट्रीय सरकारों की दीर्घकालीन ऋण देता है ताकि वे सहकारी उधार संस्थानों को हिस्सा-पूजी में योगदान कर सकें। 1993-94 के दौरान नेबार्ड ने 90 करोड़ रुपये के मध्यमकालीन एवं दीर्घकालीन ऋण दिए।

मार्च 1994 के अन्त तक नेबार्ड और कृषि पुनर्वित्त निगम ने मिलकर 1 09 470 स्कामों को स्वीकृति दी थी और इनके लिए 26 680 करोड़ रुपये की वित्तीय सहायता का वचन दिया था। जिन उद्देश्यों के लिए ऋण देने का प्रस्ताव है, उनमें उल्लेखनीय हैं—छोटी सिंचाई, भूमि विकास, फार्म यन्त्रीकरण (Farm mechanisation), बागान, मुर्गी-पालन, भेड़ पालन, सूअर पालन मत्स्य, दुग्धशालाओं का विकास सग्रहण आदि। उद्देश्य अनुसार विवरण से पता चलता है नेबार्ड की ऋण योजनाओं में

सबसे महत्वपूर्ण स्थान छोटी सिंचाई का है अर्थात् 1993-94 में स्वीकृत राशि का 25 प्रतिशत। दूसरा नम्बर फार्म-यन्त्रीकरण का है।

नेबार्ड कम-विकासित बैंकिंग की दृष्टि से अल्प-विकसित राज्यों अर्थात् उत्तर प्रदेश, बिहार, मध्य प्रदेश, राजस्थान एवं उड़ीसा में इसी क्रम से अधिकाधिक लाभ पहुंचा रहा है और इन राज्यों में कृषि-क्षेत्र में विनियोग को प्रोत्त करने का परसक प्रयास रहा है।

नेबार्ड ने देश में सहकारी ढांचे का पुनर्गठन करने और इसे मजबूत बनाने का कार्य बड़े उत्साह से करना आरम्भ कर दिया है। सहकारी समितियों का क्रमिक ढग से पुनर्गठन कर इनके भावी विकास और आयोजन के लिए नेबार्ड ने मागदर्शी सिद्धान्त प्रतिपादित किए हैं। नेबार्ड सहकारी साख संस्थानों के प्रभावी समन्वय का कार्य भी कर रहा है। इसी प्रकार रिजर्व बैंक के मूल सुझाव के अनुरूप यह अल्पकालीन एवं मध्यमकालीन उधार में भी कार्यात्मक समन्वय का प्रयास कर रहा है। नेबार्ड 127 केन्द्रीय सहकारी बैंकों के पुनर्स्थापन प्रोग्राम की लगातार समीक्षा करता रहता है इन बैंकों की पहचान 'कमजोर' बैंकों के रूप में की गई जिन्हें पुनर्स्थापित करने की आवश्यकता अनुभव की गई। इसी प्रकार नेबार्ड राष्ट्रीय भूमि विकास बैंकों और प्राथमिक भूमि विकास बैंकों की व्यवस्था और प्रबन्धकीय कौशल को बढ़ाने का प्रयास कर रहा है। अतः नेबार्ड से बहुत सी आशाएँ बन्धी हैं कि यह कृषि उधार के माध्यम को बहुत मजबूत करके कृषि तथा ग्राम विकास को प्रोत्त करेगा।

## कृषि विपणन तथा भाण्डागार (AGRICULTURAL MARKETING AND WAREHOUSING)

### 1. भारत में कृषि-विपणन की वर्तमान अवस्था

किसान अपने अतिरिक्त उत्पादन का कई प्रकार से विक्रय कर सकता है। सबसे पहला और सामान्य तरीका तो यह है कि किसान फलतु फसल ग्राम के साहूकार या महाजन एव व्यापारी को बेचता है। व्यापारी स्वयं भी कृषि-उत्पादन क्रय कर सकता है या किसी बड़ी वाणिज्यिक फर्म या किसी बड़े व्यापारी का अभिकर्ता (Agent) बनकर भी फसल खरीद सकता है। यह अनुमान लगाया गया है कि पंजाब में गेहूँ का 60 प्रतिशत, तिलहन का 70 प्रतिशत और रूई का 35 प्रतिशत उत्पादन ग्राम में ही बेचा जाता है।

भारतीय किसानों में प्रचलित विक्रय की दूसरी प्रणाली के अनुसार किसान अपने उत्पादन को साप्ताहिक या अर्ध-साप्ताहिक ग्राम-बाजारों में, जिन्हें 'हाट' कहते हैं, बेच देते हैं। इनके अतिरिक्त, धार्मिक उत्सवों के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण ग्रामों या कस्बों में मेले लगाए जाते हैं। किसान इन मेलों में अपना उत्पादन और पशु लाते हैं और उन्हें वहाँ बेचते हैं।

कृषि-विपणन की तीसरी प्रणाली में छोटे तथा बड़े कस्बों में मण्डियों में क्रय-विक्रय किया जाता है। मण्डिया उत्पादन-केन्द्रों से कई मील दूर स्थित भी हो सकती हैं और परिणामतः किसान को अपनी उपज मण्डी तक ले जाने के लिए विशेष प्रयास करना पड़ता है। मण्डियों में दलालों द्वारा किसान अपनी फसल को आदतियों को बेचते हैं। ये आदतिए, जो थोक-व्यापारी होते हैं अपनी फसल या तो फुटकर विक्रेताओं (Retailers) को या आटे की मिलों या विधायन-इकाइयों (Processing units) को बेच देते हैं। उदाहरणतया, रूई के थोक विक्रेता इसे कपड़ा कारखानों को बेच देते हैं किन्तु खाद्यान्नों को आटे की मिलों या फुटकर विक्रेताओं को बेचा जाता है।

किसानों को उपलब्ध कृषि-विपणन सम्बन्धी मूल सुविधाएँ

कृषि-उत्पादन के विक्रय में अधिकतम लाभ प्राप्त करने के लिए किसान को कुछ मूल सुविधाओं की उपलब्धि आवश्यक है—

(क) उसके पास अपनी वस्तुओं को रखने के लिए गोदामों की उचित व्यवस्था होनी चाहिए। (ख) उसमें कुछ समय के लिए रुक सकने की क्षमता होनी चाहिए जबकि वह उस समय की प्रतीक्षा कर सके जबकि वह अपने स्टॉक को अच्छे मूल्य पर बेच सके। यदि वह फसल कटने के बाद अपनी उपज को बेचेगा तो उसे कम कीमत ही प्राप्त होगी। (ग) उसके पास सस्ती परिवहन सुविधाएँ (Transport facilities) होनी चाहिए ताकि वह फसल को ग्राम में ही साहूकार या महाजन-व्यापारी को न बेचकर मण्डी में ले जा सके। (घ) उसे बाजार में विद्यमान परिस्थितियों तथा प्रचलित मूल्यों के बारे में पूर्ण सूचना होनी चाहिए, नहीं तो उसे धोखा हो सकता है। व्यवस्थित और विनियमित मण्डियों (Organised and regulated markets) का विकास होना चाहिए जहाँ किसान को दलाल और आदतिये लुट न सके। (ङ) बिचौलियों (Intermediaries) की सख्या जितनी कम-से-कम हो सके, कर देनी चाहिए। इससे किसानों को अपनी फसल के बदले उचित मूल्य प्राप्त होगा।

### कृषि-विपणन के दोष (Defects of Agricultural Marketing)

भारत में कृषि विपणन की दशा बहुत ही बुरी है। किसान बहुत निर्धन एव अशिक्षित है। उसे अपनी उपज के क्रय-विक्रय के सम्बन्ध में पूर्ण जानकारी भी उपलब्ध नहीं। सबसे पहले तो उसके पास अपनी उपज का संग्रह करने के लिए गोदामों की सुविधा उपलब्ध होनी चाहिए। गोदामों के रूप में उपलब्ध सुविधाओं की यह हालत है कि ग्रामों में 10 से 20 प्रतिशत उपज चूहों, चींटियों आदि द्वारा नष्ट कर दी जाती है।

दूसरे किसान इतना निर्धन और ऋणग्रस्त है कि वह अपने ऋणों का भुगतान करने के लिए अपनी उपज महाजन या व्यापारी को बेचने के लिए तैयार हो जाता है। इस प्रकार के बाध्य-विक्रय (Forced sale) के कारण औसत किसान की कमजोर स्थिति और भी अधिक कमजोर हो जाती है।

तीसरे, ग्रामीण क्षेत्रों में परिवहन सुविधाएँ इतनी बुरी हैं

कि समृद्ध किसान भी जिसके पास काफी अतिरिक्त (Surplus) उपलब्ध होता है, मण्डियों में जाना नहीं चाहते। बहुत-सी सड़के कच्ची हैं जो बरसात के मौसम में इस्तेमाल नहीं की जा सकती।

चौथे मण्डियों में परिस्थितियाँ इतनी बुरी हैं कि किसान को मण्डियों में जाकर काफी प्रतीक्षा करनी पड़ती है तब ही वह अपनी फसल को बेच पाता है। इसके अतिरिक्त, सोदा-प्रणाली ऐसी है कि इससे किसान को नुकसान ही होता है। किसान आड़तिय को अपनी फसल बेचने के लिए दलाल की सहायता लेता है। दलाल और आड़तियाँ खुले रूप से नहीं बल्कि गुप्त रूप से सोदा करते हैं। दलाल आम्नीयर पर आड़तियों से मिला होता है और परिणामतः जो कीमत तय की जाती है उससे किसान को अपेक्षा आड़तियों को अधिक लाभ होता है। इसके अलावा मस और तेल के गलत बढ़ो द्वारा किसान को लुटा जाता है और यह कहकर कि उसकी फसल घटिया किम्बो को है, उसे कम मूल्य स्वीकार करने के लिए मजबूर किया जाता है। किसान को मण्डियों में हानि ही होती है।

पाचवें, किसान और अन्तिम उपभोक्ता के बीच विचौलिया की सख्या बहुत अधिक है और इसलिए उपज का काफी भाग बे हड़प कर जाते हैं।

छठे किसानों को बड़ी-बड़ी मण्डियों में प्रचलित कॉन्ट्रो के बार में सूचना भी नहीं मिलती और न ही उन्हें प्रत्याशित बाजार परिस्थितियों और कीमतों सम्बन्धी जानकारी होती है। परिणामतः किसानों को जो भी कीमत दलाल और आड़तिय देने को तैयार हो जाए, स्वीकार करनी पड़ती है।

**कृषि-विपणन (Agricultural Marketing) को उन्नत करने के उपाय**

सरकार कृषि-विपणन की परिस्थितियों को उन्नत करने के बारे में जागरूक है और उसने उन्हें सुधारने के लिए कई उपाय किये हैं। अखिल भारतीय भाण्डागार निगम (All India Warehousing Corporation) की स्थापना की गई है जिसका उद्देश्य कच्चे तथा मण्डियों में गोदाम कायम करना और उनका प्रबन्ध करना है। ग्रामों में गोदामों की सख्या बढ़ाने के लिए सहकारी समितियों की अनिवार्य वित्तीय एवं तकनीकी सहायता दी जा रही है। किसानों को वित्तीय स्थिति उन्नत करने के लिए और उन्हें महाजनों के चंगुल से मुक्त कराने के लिए सहकारी साख समितियाँ स्थापित की गई हैं। अतः किसानों को उपज का क्रय-विक्रय करने के लिए सहकारी विपणन एवं विधायन समितियाँ (Co operative marketing and processing societies) आरम्भ की गई हैं। ग्रामीण परिवहन को

विकसित किया जा रहा है। विनियमित मण्डियाँ (Regulated markets) स्थापित की गयीं और इनमें किसानों के हितों की रक्षा के लिए कदम उठाए गये। अन्तिम, बाजार सम्बन्धी सूचना का प्रचार करने के लिए भी उपाय किए गए। खाद्यान्नों की कीमतों सरकार द्वारा कृषि कीमत आयोग (Agricultural Prices Commission) की सिफारिशों के आधार पर निश्चित की जा रही हैं। सरकार भारतीय खाद्य निगम और भारतीय रूई निगम द्वारा एक बड़े व्यापारी के रूप में कार्य कर रही है और कृषि-उत्पादन का क्रय-विक्रय करती है।

## 2 विनियमित मण्डियाँ (Regulated Markets)

विनियमित मण्डियों का उद्देश्य किसान को आड़तियों और दलालों के दोषपूर्ण व्यवहारों से मुक्त करना है। इनके मुख्य लक्ष्य अस्वस्थ बाजार व्यवहारों (Market practices) को दूर करना, विपणन-दलाल्य (Marketing charges) कम करना और किसान को उचित मूल्य का विश्वास दिलाना है। इन उद्देश्यों को दृष्टि में रखकर सभी राष्ट्रीय सरकारों ने विनियमित मण्डियों सम्बन्धी कानून बनाये हैं। 1951 में भारत में 200 से अधिक विनियमित मण्डियाँ थीं। द्वितीय योजना के अन्त तक (अर्थात् 1961 में ) 1,000 विनियमित मण्डियाँ कायम हो चुकी थीं। मार्च 1994 के अन्त तक देश में 6,800 से भी अधिक कृषि-मण्डियाँ विनियमित की गयीं।

### विनियमित मंडी के लक्षण (Features of a Regulated Market)

कानून के आधीन एक विनियमित मंडी किसी विशिष्ट वस्तु या वस्तु-समूह के लिए चालू की जाती है। ऐसी मण्डियों के प्रबन्ध के लिए एक मण्डी समिति (Market Committee) बनाई जाती है जिसमें राष्ट्रीय सरकार, स्थानीय सस्थाओं (अर्थात् जिला बोर्ड) व्यापारियों, कमीशन एजेंटों या दलालों और स्वयं किसानों के प्रतिनिधि होते हैं। दूसरे शब्दों में, मण्डी समिति में सभी प्रकार के हित सम्मिलित होते हैं। इस समिति को एक निश्चित अवधि के लिए सरकार द्वारा नियुक्त किया जाता है और इसे मण्डियों के प्रबन्ध का कार्य सौंप दिया जाता है।

मण्डी समिति द्वारा, मण्डियों में वस्तुएँ लिए जाने वाले कमीशन भी निश्चित किये जाते हैं। मण्डी समिति इस बात का भी ध्यान रखती है कि कोई दलाल न तो क्रेता की ओर से कार्य करे और न विक्रेता की ओर से। इस प्रकार किसान की दी जाने वाली कीमत में से अनधिकृत कटौतियाँ (Unauthorised deductions) समाप्त हो जाती हैं। साथ



ही माप और तौल के सही बट्टों का प्रयोग भी अनिवार्य कर दिया जाता है। यह समिति सभी प्रकार की शिकायतें सुनती है और उनका निर्णय भी करती है। झगड़े की हालत में, यह मध्यस्थ निर्णय (Arbitration) भी करती है।

विनियमित मण्डियों की प्रणाली को दलालों और कमोशन एजेंटों की दोषपूर्ण प्रथाओं को हटाने और नये बाजार-व्यवहारों (Market Practices) की स्थापना के लिए बहुत लाभदायक समझा जाता है। इसके द्वारा किसानों को अपनी उपज के लिए उचित कीमते (Fair prices) प्राप्त करने के लिए सहायता मिलती है। देश में मानकीकृत माप और तौल के बट्टों (Standardised weights and measures) का प्रयोग करने में भी इनसे सहायता मिली है। अतः सरकार ने देश के किसानों सभी मण्डियों को विनियमित मण्डियों में बदल देने की नीति अपनाई है।

विनियमित मण्डियों का विकास विशेष रूप से ऐसे क्षेत्रों में होना चाहिए जहाँ रूई, पटसन, तम्बाकू जैसी खाणिक्य फसलें और महत्वपूर्ण अपारम्परिक फसलें उत्पन्न की जाती हैं और साप्ताहिक बाजारों या हाटों में बेची जाती हैं। सहकारी विपणन एवं वितरण और बैंक-प्रणाली को विनियमित मण्डियों से जोड़ना होगा। इन मण्डियों का कार्यक्षेत्र सभी मुख्य फसलों तक फैलाना होगा। पशुधन, मछलियों, फलों तथा सब्जियों के लिए अलग मण्डियाँ कायम करनी होंगी।

विनियमित मण्डियों के उद्देश्य हैं (क) कृषि-वस्तुओं के उत्पादकों को लाभपूर्ण कीमते प्राप्त हो सके, (ख) उत्पादक और उपभोक्ता के बीच कीमत-प्रसार (Price spread) को कम किया जा सके। (ग) व्यापारियों और कमोशन एजेंटों के अकार्यात्मक लाभ कम किए जा सकें। इन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए सरकार विनियमित विपणन प्रणाली का व्यापक एवं तीव्र विकास करना चाहेगी।

### 3. सहकारी विपणन

#### (Co-operative Marketing)

1954 से पूर्व, सहकारी साख समितियाँ (Co-operative Credit Societies) की अपेक्षा सहकारी विपणन समितियाँ पृथक् रूप में स्थापित की गयीं। किन्तु 1954 तक, किसानों को उधार देने के लिए और अतिरिक्त उपज (Surplus produce) के क्रय-विक्रय के लिए बहु-उद्देश्यीय समितियाँ (Multi purpose societies) चालू की गयीं।

सहकारी विपणन समिति की कार्यविधि इस प्रकार है समिति के सदस्य अपनी अतिरिक्त उपज समिति को बेचने के लिए तैयार हो जाते हैं। जैसे ही वे समिति को उपज ला

कर देते हैं, उन्हें अपनी कृषि क्रियाओं (Agricultural operations) को चलाने के लिए अग्रिम (Advance) दे दिया जाता है। समिति सभी सदस्यों की उपज को एकत्रित करती है और ग्राम के अन्य सदस्यों से भी, जो इसे अपनी उपज बेचना चाहते हैं, खरीद लेती है। यह फिर उपज का विधायन (Processing) कर मण्डी को बेच देती है। इस कारण बिचौलियों की कोई जरूरत नहीं रहती। यदि प्रचलित कीमते (Current prices) अनुकूल न हों और भविष्य में कीमते बढ़ने की आशा हो तो समिति वस्तु का स्टॉक एकत्र करने का निर्णय कर सकती है। जैसे ही उपज बेच दी जाती है, समिति किसान को उपज की शेष कीमत भी अदा कर देती है। विपणन समिति का एक महत्वपूर्ण लक्षण यह है कि इसका प्रबन्ध वैज्ञानिक कर्मचारियों (Paid staff) द्वारा किया जाता है। आमतौर पर किसी एक समिति के आधीन कई ग्राम होते हैं। उसी हालत में समिति प्रभावी और सफल हो सकती है।

#### सहकारी विपणन समितियों के लाभ

कुछ पश्चिमी देशों में सहकारी विपणन बहुत ही सफल हुआ है। दुग्ध पदार्थों के सहकारी विपणन के लिए डेनमार्क विश्व में प्रसिद्ध है। सहकारी आधार पर कृषि-विपणन (Agricultural marketing) के अनेक लाभ हैं। उनमें मुख्य ये हैं-

(1) विपणन समिति वैयक्तिक सौदाशक्ति (Individual bargaining) का प्रतिस्थापन सामूहिक सौदाशक्ति (Collective bargaining) द्वारा करती है। किसान स्वयं निर्बल हैं परन्तु विपणन समिति बलवान होती है। (2) यह समिति किसानों को अग्रिम देती है और उन्हें अच्छी कीमतों की प्रतीक्षा करने के योग्य बनाती है, इसके अतिरिक्त, यह उन्हें उनकी अन्य आवश्यकताओं के लिए भी ऋण देती है। (3) समिति के अपने गोदाम और भाण्डारण (Warehouses) भी होते हैं। इस प्रकार यह चूहों, चींटियों और नमी से खराब हो जाने वाली फसल को बचाती है। (4) यह तेज और सस्ते परिवहन का प्रबन्ध भी करती है। कई बार तो यह अपने वाहनों को भी व्यवस्था करती है। (5) यह किसानों को वर्गीकृत और मानकीकृत (Graded and standardised) वस्तुओं के उत्पादन के लिए प्रोत्साहन देती है और उन्हें अपनी उपज में मिलावट करने से रोकती है। (6) यह सभरण (Supply) की मात्रा का नियन्त्रण करती है और इस प्रकार कीमतों को प्रभावित करती है। (7) यह बहुत से बिचौलियों (Middlemen) को भी हटा देती है और इस प्रकार बहुत-सा लाभ उनकी अपेक्षा किसान को प्राप्त होता है। (8) किसानों की उपज को बेचने के अतिरिक्त यह उनको बीज, उर्वरक, उपकरण आदि जैसी अनिवार्य वस्तुएँ उपलब्ध कराती है। अतः

सहकारी विपणन समिति ग्रामीण बाजार प्रणाली को पुन व्यवस्थित करने की सर्वोत्तम पद्धति है।

### सहकारी विपणन में सुधार का क्षेत्र

सहकारी विपणन समितियों के विकास के लिये काफी बड़ा क्षेत्र उपलब्ध है। सर्वप्रथम, उच्चतर खेती (Better farming), वित्त और विपणन के समायोजन की आवश्यकता है। आज यह प्रयास किया जा रहा है कि ऐसी समितियाँ कायम की जाएँ जो इन तीनों सेवाओं को एक साथ उपलब्ध कराएँ।

दूसरे, विपणन समितियों को कृषि वस्तुओं के विधायन-कार्य को भी करना चाहिए। बहुत-सी वस्तुओं का यदि विक्रय से पहले विधायन कर लिया जाए, तो उनकी अच्छी कीमती पर बेचना आसान हो जाता है। रूई से बिनीते निकाल कर यदि दबा लिया जाए, तिलहनो से यदि तेल निकाल कर बेचा जाए, पटसन का विधायन कर यदि उसे गाँवों में बांध लिया जाए आदि, तो इससे विपणन-कार्य सुविधाजनक हो जाता है।

तीसरे, सहकारी विपणन समितियाँ उपभोक्ताओं को प्रथम रूप में कृषि-उत्पादन बेच सकती हैं (जहाँ कहीं भी यह सम्भव हो) और इस प्रकार ये बिचौलियों और उनको रिए जाने वाले कमीशन से मुक्त हो सकती हैं।

चौथे, सहकारी विपणन समितियों को अपनी वस्तुओं के वर्गीकरण (Grading) के लिए मजबूर करना चाहिए। वर्गीकरण से न केवल समितियों को अपनी उपज के लिए अच्छी कीमतें प्राप्त करने में सहायता मिलेगी बल्कि इनके द्वारा सदस्यों को अपने उत्पादन को किस्म उन्नत करने में भी सहायता मिल सकती है।

पाचवें, सहकारी विपणन समितियों को ग्रामीण क्षेत्रों तथा मण्डियों में अपने गोदाम और भाण्डागार कायम करने के लिए भी सहायता देनी चाहिए। यह सरकार द्वारा अनुदान और अर्धसहाय्य (Grants and subsidies) देकर भी किया जा सकता है या स्टेट बैंक या रिजर्व बैंक द्वारा सस्ती ऋण-व्यवस्था द्वारा भी हो सकता है।

छठे, सहकारी विपणन समितियों का कार्य-क्षेत्र बढ़ाकर इनमें बहुत से ग्राम (यदि हो सके तो एक पूरी तहसील) शामिल कर लेने चाहिए ताकि ये किसानों के माल का अच्छी प्रकार क्रय-विक्रय कर सकें। इस प्रकार समिति अपने प्रबन्ध कार्य के लिए योग्य व्यक्तियों को भी लग्न सकती है।

सातवें, सहकारी विपणन समितियों के लिए कृषि-आन्दोलन अर्थात् उर्वरकों, बीजों, कृषि-मशीनरी और औजार, कोटनराको आदि के क्रय-विक्रय का बहुत बड़ा क्षेत्र उपलब्ध है। देश में कुल उर्वरक के वितरण का लगभग 47

प्रतिशत सहकारी विपणन समितियों द्वारा बेचा जाता है।

अन्तिम, सरकार को जब भी सम्भव एवं अनिवार्य हो, सहकारी विपणन समितियों का प्रयोग करना चाहिए। उदाहरणार्थ, सरकार ने पहले ही खाद्यान्नों में राजकीय व्यापार (State trading) चालू कर दिया है। राजकीय व्यापार निगम (State Trading Corporation) सरकारी विपणन समितियों से सीधे ही खाद्यान्न खरीद सकता है और व्यापार के अन्य मार्गों की उपेक्षा कर सकता है। इससे भी विपणन समितियों की स्थापना को प्रोत्साहन मिलेगा।

### सहकारी विपणन की प्रगति

भारत सरकार और रिजर्व बैंक के सक्रिय प्रोत्साहन के आधीन सहकारी विपणन ने महाराष्ट्र, आन्ध्र प्रदेश, तमिलनाडु, उत्तर प्रदेश और बिहार में भारी प्रगति की है। महाराष्ट्र और गुजरात को रूई विक्रय समितियों अपने सदस्यों के लिए रूई की धुलाई करती हैं और इस प्रकार उन्हें काफी लाभ पहुँचाती हैं। उत्तर प्रदेश और बिहार को गन्ना विपणन समितियाँ अपने सदस्यों के हितों की, चीनी कारखानों के विरुद्ध, रक्षा करती हैं और गन्ने की गुणवत्ता (Quality) को उन्नत करने में सहायता करती हैं। वे धन राशि आग्रिम (Advance) के रूप में देती हैं और ग्रामों में कल्याणकारी क्रियाएँ भी चलाती हैं। इसके अतिरिक्त ये कारखानों की गन्ना उपलब्ध कराती हैं और बीजों तथा उर्वरकों के क्रय के लिए वित्त उपलब्ध कराती हैं। महाराष्ट्र में ऐसी समितियाँ हैं जो तम्बाकू, फलों, सब्जियों आदि के विक्रय में विशेषज्ञता प्राप्त कर चुकी हैं। वे सदस्यों को उपज कमीशन के आधार पर बेचती हैं, परन्तु कुछ परिस्थितियों में उपज का विधायन करती हैं और खादों और शुद्ध बीजों का सभरण करती हैं। अखिल भारतीय ग्राम साख सर्वेक्षण समिति की सिफारिशों के आधीन सहकारी विपणन और सहकारी उधार के बीच सम्बन्ध स्थापित करने का प्रयास किया गया। चौथी योजना को पूर्वसंध्या पर लगभग 66 प्रतिशत कृषि उधार समितियों को विपणन समितियों से सम्बद्ध किया गया। शेव 34 प्रतिशत उधार समितियों को भी बाद में विपणन समितियों के साथ जाड़ दिया गया।

सहकारी विपणन तन्त्र में 6,000 से अधिक प्राथमिक विपणन समितियाँ कार्य कर रही थीं जिनमें से 3,500 विशेष वस्तु विपणन समितियाँ थीं। जिला स्तर पर 160 केन्द्रीय विपणन समितियाँ थीं। राज्यीय स्तर पर 29 शीर्ष समितियाँ (Apex Societies) और 25 विपणन फेडरेशन (Marketing federations) थे। अखिल भारतीय स्तर पर राष्ट्रीय कृषि-सहकारी विपणन सघ (National Agricultural Co operative Marketing

Federation—NAFED) कार्य कर रहा है। सहकारी विपणन के अतिरिक्त सहकारी विधायन (Co operative processing) भी काफी प्रगति कर रहा है। सहकारी विपणन समितियों ने 1972-73 में 920 करोड़ रुपए की कृषि उपज का क्रय-विक्रय किया परन्तु इसकी मात्रा बढ़कर 1993-94 में 7 500 करोड़ रुपए हो गई। पंजाब, महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश और गुजरात मिलकर सहकारी समितियों द्वारा क्रय-विक्रय की गई कुल उपज के 75 प्रतिशत के लिए जिम्मेदार है। सहकारी समितियों द्वारा बेची गई कुल कृषि उपज में खाद्यान्नों का भाग 50 प्रतिशत है। सहकारी समितियों को रूई और पटसन की वस्तुओं में रूई एवं पटसन निगमों की ओर से अधिक कार्यभाग दिया जा रहा है। सहकारी समितियों ने उर्वरकों और अन्य कृषि आदामों, उन्नत बीजों, कृषि मशीनों एवं कीटनाशकों के वितरण में महत्वपूर्ण वृद्धि रिकार्ड की है।

#### सहकारी विधायन (Cooperative Processing)

सहकारी विधायन (Co-operative processing)—आज देश में 2 500 कृषि सहकारी विधायन समितियाँ सहकारी क्षेत्र में कार्य कर रही हैं। इनकी संख्या 1962-63 में केवल 326 थी। चीनी उद्योग में सहकारी समितियाँ भारी कार्यभाग अदा करती हैं और चीनी के राष्ट्रीय उत्पादन के 88 प्रतिशत के लिए जिम्मेदार हैं।

देश में अब 220 सहकारी चीनी कारखाने हैं जिनहाने चीनी के उत्पादन में भारी कुशलता का परिचय दिया है। ये कारखाने चीनी प्राप्ति क्षमता, उपयोग और उप-उत्पादों (Bye products) के प्रयोग में सक्षम हैं। इन कारखानों ने शराब के कारखानों (Distilleries), कागज की मिलों और अलकोहल पर आधारित रासायनिक इकाइयों की स्थापना की है। इन कारखानों ने अपने आस-पास के इलाकों में ग्राम समाज के लिए समाजार्थिक सेवाएँ अर्थात् सिचाई सुविधाएँ, डेरी एवं मुर्गी पालन क्रियाएँ, कृषि विस्तार एवं शिक्षा संस्थाएँ और हस्पताल स्थापित किए हैं। वे औद्योगीकृत समाज के लिए त्वरक का कार्य भी करते हैं जिससे प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष रूप में ग्रामीण जनता के लिए रोजगार के अवसर उपलब्ध कराए जा सकें।

#### सहकारी सग्रहण (Co operative Storage)

कृषि सहकारी समितियों को अपने विभिन्न कार्यों के लिए गोदामों की आवश्यकता पड़ती है। सातवीं योजना में सहकारी क्षेत्र में 20 लाख टन की अतिरिक्त सग्रहण क्षमता कायम करने का लक्ष्य रखा गया किन्तु पहले तीन वर्षों में ही लक्ष्य से अधिक अर्थात् 24 लाख टन की अतिरिक्त सग्रहण क्षमता कायम की गई। देश में कार्य कर रही 46 000 प्राथमिक सहकारी समितियों और विभिन्न स्तर पर

कार्य कर रही सहकारी विपणन समितियों के पास अपने गोदाम हैं। इस उपलब्धि का श्रेय विश्व बैंक तथा योरोपीय आर्थिक समुदाय (European Economic Community) द्वारा सहायता प्रदान की गई कई सहकारी सग्रहण परियोजनाओं के कार्यान्वयन को दिया जा सकता है। इस सम्बन्ध में सहकारी समितियों द्वारा शीत गोदाम (Cold Storage)—विशेषकर आलुओं के लिए—का उल्लेख करना अनुचित न होगा। मार्च 1988 तक 6 लाख टन क्षमता के 216 शीत गोदाम कायम किए गए।

निष्कर्ष यह कि NAFED ने नाशवान वस्तुओं अर्थात् प्याज और आलुओं की बाजार कीमतों को मुख्य उत्पादन क्षेत्रों में स्थिर रखने में लाभदायक योगदान दिया है। इसके लिए या तो यह स्वयं बाजार में महत्वपूर्ण रूप में हस्तक्षेप करता है या कभी-कभी सरकार की एजेंसी के रूप में कार्य करता है। NAFED फार्म उत्पादन के अन्तःराष्ट्रीय व्यापार एवं निर्यात को प्रोत्साहित करता है। यह प्याज, दालों, लाल मिर्च अदरक, लहसुन और बड़ी इलायची जैसी वस्तुओं का भिन्न-भिन्न देशों को निर्यात करता है। दालों, भूगर्भीय प्याज और आलुओं का निर्यात NAFED द्वारा ही किया जाता है। 1987-88 में NAFED द्वारा 54 करोड़ रुपए का प्रत्यक्ष निर्यात किया गया। यह आर्थिक वाले क्षेत्रों से अभाव-ग्रस्त क्षेत्रों को अनिवार्य वस्तुओं को भेजता है ताकि उपभोग्य वस्तुओं की पूर्ति बढ़ाई जा सके। 1987-88 के दौरान 180 करोड़ रुपए की वस्तुओं का NAFED द्वारा इस उद्देश्य के लिए व्यापार किया गया। उत्पादकों एवं उपभोक्तों को दोनों की दृष्टि से NAFED बाजार क्रियाओं और बाजार कीमतों पर सद्प्रभाव डालता रहा है।

राष्ट्रीय सहकारी विकास निगम (National Co-operative Development Corporation) कृषि उपज एवं अन्य अनुसूचित वस्तुओं के उत्पादन विधायन सग्रहण एवं विपणन का कार्य सहकारी समितियों द्वारा कराता था। इस निगम ने अपने कार्यक्षेत्र का विस्तार करके इसमें सहकारी डेरी, मुर्गीपालन, मत्स्यपालन और छोटी घन उपज को शामिल कर लिया है जो कि मूलतः समाज के कमजोर वर्गों को लाभ पहुँचाते हैं। 1962 में स्थापना के पश्चात् इस निगम ने मार्च 1994 तक 2,500 करोड़ रुपए की वित्तीय सहायता उपलब्ध कराई। यह निगम राष्ट्रीय स्तर पर सहकारी विपणन, भाण्डार एवं विधायन के लिए वित्तीय एवं प्रोत्साहित की प्रधान संस्था है। यह इन क्रियाओं के लिए बड़े विस्तृत स्तर पर सहायता देता है।

#### 4 सरकार और कृषि विपणन

सरकार द्वारा विपणन—सर्वेक्षणों के आधार पर कृषि वस्तुओं का क्रय विक्रय में सुधार लाने के लिए किए गए उपाय निम्नलिखित हैं—

(i) सरकार ने कृषि वस्तुओं के वर्ग-विभाजन (Grading) तथा मानकीकरण (Standardisation) के लिए बहुत-सा कार्य किया है। कृषि उपज (वर्ग-विभाजन एवं विपणन) अधिनियम के अधीन चो, आटा, अण्डे आदि वस्तुओं के लिए वर्ग-विभाजन केन्द्र स्थापित किए हैं। कृषि विपणन विभाग द्वारा वर्ग-विभाजित वस्तुओं पर 'AGMARK' की मुहर लगा दी जाती है। इस प्रकार इन वस्तुओं के बाजार का विस्तार होता है और उनके लिए अच्छी कीमत प्राप्त हो सकती है। नागपुर में केन्द्रीय कोटि नियन्त्रण प्रयोगशाला (Central Quality Control Laboratory) कायम की गई है। इसी प्रकार देश के विभिन्न भागों में आठ प्रादेशिक प्रयोगशालाएँ (Regional laboratories) कायम की गई हैं। इन सब प्रयोगशालाओं का उद्देश्य कृषि-वस्तुओं की किस्म एवं शुद्धता का परीक्षण करना है। कोटि नियन्त्रण को अधिक मजबूत करने के लिए निरीक्षण को बढ़ाया जा रहा है और वर्ग-विभाजन में उन्नति की जा रही है।

(ii) कृषि-विपणन को सुधारने का एक महत्वपूर्ण उपाय देश भर में विनियमित मण्डियों (Regulated markets) कायम करना है। अब देश में 6,050 विनियमित मण्डियाँ कार्य कर रही हैं। विनियमित मण्डियों की स्थापना के फलस्वरूप मण्डियों में दोषपूर्ण व्यवहारों को दूर किया जा रहा है। यह अनुमान है कि कुल कृषि उपज के लगभग 70 प्रतिशत का क्रय-विक्रय इन्हीं मण्डियों में होता है।

इस सम्बन्ध में सरकार द्वारा देश भर में माप और तोल के घट्टों का मानकीकरण (Standardisation) विशेषकर उल्लेखनीय है। सरकार ने देश में प्रचलित विभिन्न प्रकार के माप और तोल के घट्टों को समान कर, इनके स्तर पर मीट्रिक प्रणाली अपनाई है। इस प्रकार किसानों के साथ घट्टों के आधार पर होने वाला छल-कपट समाप्त हो गया है।

(iii) सरकार ने कस्बों तथा ग्रामों में भाण्डागार सुविधाओं (Warehousing facilities) को भी उन्नत करने के लिए महत्वपूर्ण कार्य किया है। 1957 में कृषि उपजों में सग्रहण तथा गोदामों एवं भण्डारणों के परिचालन के लिए केन्द्रीय भाण्डागार निगम को स्थापना की गई। इसी उद्देश्य से विभिन्न राज्यों में राज्यीय भाण्डागार निगम (State Warehousing Corporations) स्थापित किए गए। आज भारतीय खाद्य निगम देश के विभिन्न भागों में गोदामों के एक जाल का निर्माण कर रहा है।

(iv) किसानों में कृषि सम्बन्धी सूचना के प्रसारण के लिए सरकार रेडियो तथा टेलीविजन का प्रयोग भी करती रही है। रेडियो तथा दूरदर्शन के प्रसारण में मुख्य वस्तुओं के दैनिक मूल्यों, स्टॉक तथा बाजार की गतिविधियों सम्बन्धी

सूचना दी जाती है। बहुत से किसान इन प्रसारणों को सुनकर लाभ उठाते हैं।

### सहकारी विपणन समितियों का संगठन

भारत सरकार ने बहु-उद्देश्य सहकारी समितियों के संगठन को प्रोत्साहन देने के लिए सक्रिय प्रोत्साहन दिया है और इस कार्य में विशेष बल उधार एवं विपणन पर ही रखा गया। प्राथमिक विपणन समितियों को केन्द्रीय विपणन समितियाँ और राष्ट्रीय स्तर पर शिखर विपणन समितियाँ कायम करने के लिए प्रोत्साहन दिया गया। इसी प्रकार राष्ट्रीय कृषि सहकारी विपणन सम (NAFED) भी कायम किया गया। सरकार ने सहकारी विपणन समितियों और सघों को स्टेट बैंक आफ इंडिया और अन्य राष्ट्रीयकृत बैंकों के माध्यम से अधिक वित्तीय संसाधन उपलब्ध कराए।

इस सम्बन्ध में, राष्ट्रीय सहकारी विकास निगम (NCDC) का उल्लेख करना उचित होगा जिसको स्थापना भारत सरकार द्वारा 1965 में की गयी ताकि वह सहकारी समितियों द्वारा कृषि-उपज के उत्पादन, संसाधन, भाण्डागार और विपणन के प्रोग्रामों का आयोजन कर सके और उन्हें प्रोत्साहन दे सके।

विशेष बोर्डों की स्थापना—भारत सरकार ने रबड़, कॉफी, चाय, तम्बाकू, गन्धमासाले, नारियल, तिलहन और वनस्पति तेल आदि के बारे में विशिष्ट वस्तु-बोर्ड (Specialised commodity boards) स्थापित किए हैं। हाल ही के वर्षों में, राष्ट्रीय दुग्धशाला विकास बोर्ड ने न केवल 'आप्रेशन प्लान' में सहायता दी है बल्कि यह तेल और अन्य कृषि-वस्तुओं के विक्रय का कार्य भी कर रहा है।

भारत सरकार ने कुछ विशेष वस्तुओं जैसे चावल, दालें, पदसन्, मोटे अनाज, रुई, तम्बाकू, तिलहन, गन्ना, सुपारी आदि के लिए बहुत सी विकास परिषदें भी कायम की हैं। भारत सरकार ने बहुत सी निर्यात प्रोन्नति परिषदें भी कायम की हैं जैसे काजू निर्यात प्रोन्नति परिषद और कृषि एवं संसाधित खाद्य निर्यात विकास प्राधिकार (Agricultural and Processed Food Export Development Authority)।

## 5. भारत में भाण्डागार (Warehousing in India)

भारत में भाण्डागार सुविधाओं को विकसित करने के महत्त्व को बहुत समय पहले अनुभव कर लिया गया था। भाण्डागार सुविधाओं द्वारा एक ओर तो दोषपूर्ण सग्रहण से होने वाली हानि को कम किया जा सकता है और दूसरी ओर यह किसानों को उधार प्राप्त कराने के लिए एक सुविधाजनक उपकरण <sup>12</sup> है। कृषि-वित्त उपसमिति

(Agriculture Finance Sub-committee) ने 1945 में और ग्राम बैंक व्यवस्था जांच समिति (Rural Banking Enquiry Committee) ने 1950 में भारत में ग्रामीण वित्त प्रबन्ध के लिए भाण्डागार को प्रान्त करने की आवश्यकता पर बल दिया। भाण्डागार के क्षेत्र में सत्रस महत्वपूर्ण और विस्तृत रूप में अखिल भारत ग्राम उधार सर्वेक्षण समिति (1954) की सिफारिश थी। इस समिति ने देश भर में भाण्डागारों के विकास करने के लिए एक प्राग्राम भी पेश किया। समिति ने तीन स्तरों पर प्रणाली की सिफारिश की—(क) राष्ट्रीय स्तर पर भारतीय खाद्य निगम और केन्द्रीय भाण्डागार निगम को अखिल भारतीय महत्त्व के केन्द्र पर भाण्डागार सुविधाएँ कायम करने का कार्य सौंपा गया (ख) राष्ट्रीय सरकारों का राज्य या जिला स्तर पर भाण्डागार सुविधाएँ कायम करने और ग्राम स्तर पर सहकारी सुविधाएँ कायम करने का दायित्व दिया गया। भारत सरकार ने इस समिति की सिफारिश को स्वीकार किया और परिणामतः 1956 में राष्ट्रीय सहकारी विकास एवं भाण्डागार बोर्ड और 1957 में केन्द्रीय भाण्डागार निगम (Central Warehousing Corporation) की स्थापना की। इसके पश्चात् सभी राज्यों में राज्यीय भाण्डागार निगम (State Warehousing Corporations) स्थापित किए गए।

आज सार्वजनिक क्षेत्र में तीन मुख्य एजेंसियाँ बड़े पैमाने पर गोदाम/भाण्डागार क्षमता (Warehousing capacity) स्थापित कर रही हैं। ये हैं—भारतीय खाद्य निगम, केन्द्रीय भाण्डागार निगम और राज्याय भाण्डागार निगम। भारतीय खाद्य निगम के अपने गोदाम हैं और यह अन्य स्रोतों से भी किराए पर गोदाम लेता है। केन्द्रीय भाण्डागार निगम और राज्यीय भाण्डागार निगम का मुख्य कार्य उचित स्थानों पर गोदाम कायम करना है और उनको कृषि उत्पाद उर्वरकों आदि के सग्रहण के लिए प्रयोग करना है। सग्रहण क्षमता का व्यौरा इस प्रकार है। 1960-61 में भारत में केवल 40 सामान्य भाण्डागार थे जिनकी क्षमता 1 लाख टन थी। 1993-94 तक सार्वजनिक क्षेत्र की तीनों इकाइयों द्वारा 322 लाख टन की भाण्डागार क्षमता कायम की गयी।

इसके अतिरिक्त सार्वजनिक क्षेत्र की एजेंसियों और सहकारी समितियों द्वारा कृषि उपज के लिए अपने गोदाम भी बनाए गए हैं। सहकारी क्षेत्र की 1993-94 में सग्रहण क्षमता 131 लाख टन थी। जाहिर है कि भाण्डागार सुविधाओं का विस्तार किया जा रहा है और सार्वजनिक क्षेत्र तथा सहकारी क्षेत्र दोनों ही इस दिशा में प्रयत्नशील हैं।

52 600 से अधिक प्राथमिक कृषि सहकारी समितियाँ और अधिकतर विपणन सहकारी समितियाँ द्वारा देश में अपने गोदाम कायम किए गए हैं। निम्नलिखित राष्ट्रीय

सहकारी विकास निगम ने धन उपलब्ध कराया।

भाण्डागारों के अतिरिक्त शीत गोदाम भी हैं जिनके द्वारा नाशवान वस्तुओं जैसे प्याज आलू, फल सज्जिया मछली गोबर दुग्ध पदार्थ आदि का आपद विक्रय (Distress sale) न करना पड़े। इस समय देश में कुल 2970 शीत भाण्डागार हैं जिनकी क्षमता लगभग 78 लाख टन है। इनमें से सहकारी शीत भाण्डागारों की संख्या 243 है और इनकी क्षमता 7 लाख टन है।

### आठवीं योजना के प्रोग्राम

आठवीं योजना के दौरान भारतीय खाद्य निगम, केन्द्रीय भाण्डागार निगम तथा राज्याय भाण्डागार निगमों द्वारा 14 लाख टन की अतिरिक्त सग्रहण क्षमता कायम की जायेगी। इसके अतिरिक्त उर्वरकों और कृषि आदाना-पटसन रुई आदि के लिए 20 लाख टन की अतिरिक्त सग्रहण क्षमता स्थापित करने का प्रोग्राम है। सहकारी क्षेत्र में प्राथमिक कृषि उधार समितियाँ एवं विपणन समितियाँ द्वारा 21 लाख टन की अतिरिक्त सग्रहण क्षमता कायम की जाएगी। कुल मिलाकर आठवीं योजना के अन्त तक अर्थात् 1996-97 तक 55 लाख टन अतिरिक्त सग्रहण क्षमता कायम करने का प्रोग्राम है। इसके अतिरिक्त 70 शीत गोदाम कायम किए जाएंगे।

### भाण्डागार रसीद के विरुद्ध अग्रिम (Advance against warehouse receipts)

भाण्डागारों के दो निश्चित भाग हैं—(1) गोदामों की बेहतर एवं वैज्ञानिक सुविधा का उचित लागत पर उपलब्ध कराना और (2) किसानों तथा व्यापारियों को भाण्डागार की रसीद के रूप में एक सुविधाजनक साधन पत्र उपलब्ध कराना ताकि वे बैंक से उधार ले सकें। दोनों लाभ महत्वपूर्ण हैं परन्तु दूसरा पहले पर निर्भर करता है। दूसरे शब्दों में भाण्डागारों का काफी ग्राहक प्राप्त करने चाहिए ताकि वे गोदामों की स्थानांतरण आवश्यकता की पूर्ति कर सकें और स्थानीय जमाकर्ताओं (Local depositors) को सस्ते दामों पर यह सेवा उपलब्ध करा सकें। परम्पराओं में जकड़े हुए किसानों एवं व्यापारियों को भाण्डागार की इस नई पद्धति के लाभों से परिचित कराना होगा। खाद्यान्नों के अतिरिक्त इन गोदामों में गूँद खापड़ा प्याज आदि के सग्रहण के लिए विशेष प्रबन्ध करना होगा।

देश में भाण्डागारों के विकास का एक मुख्य उद्देश्य व्यापारिक बैंक से ऋण प्राप्त करने के लिए भाण्डागारों की रसीदों को साधन पत्र (Instrument of credit) के रूप में इस्तेमाल करना है। व्यापारिक बैंक उत्पादकों एवं व्यापारियों को प्रतिभूतियों के आधार पर ऋण देने के लिए तैयार होते हैं। सामान्य तौर पर यह धारणा है कि रिजर्व बैंक का किसी

अनुसूचित बैंक के प्रोमोट (Promissory note) या किसी सहकारी बैंक के साख पत्र के विरुद्ध अग्रिम देने का अधिकार दिया जाए। भाण्डागार की स्थापना से वस्तुओं के बदले में ऐसे साख-पत्रों का निर्माण सम्भव है। इसी कारण से भारत सरकार गोदाम सुविधाओं का तेजी से विकास कर रही है और भाण्डागार की रसोद को एक लोकप्रिय साख पत्र बना रही है। पिछले कुछ वर्षों में भाण्डागारों की रसोदों के विरुद्ध अनुसूचित बैंकों द्वारा दिए गए ऋणों में काफी विस्तार हुआ है। सहकारी बैंक भी भाण्डागार रसोदों के विरुद्ध अग्रिम देते हैं चाहे इन अग्रिमों की मात्रा अभी महत्वपूर्ण नहीं है। यहाँ इस बात का उल्लेख करना अनुचित न होगा कि भाण्डागार रसोद अभी पूणतया परक्राम्य साख पत्र (Fully negotiable credit instrument) नहीं बन पाई।

अखिल भारतीय ग्राम-साख सर्वेक्षण समिति (All India Rural Credit Survey Committee) ने सिफारिश की थी कि सहकारी समितियों और भाण्डागारों की क्रियाओं में तालमेल होना चाहिए। यह समझा जाता था कि भाण्डागार सुविधाओं से मुख्यतः उत्पादकों और सहकारी समितियों को लाभ होगा। चूंकि किसान को विपणन समितियों के आधीन संगठित किया जा सकता है इसलिए भाण्डागार सुविधाओं का प्रयोग किसान केवल सहकारी विपणन समितियों द्वारा ही कर सकते हैं। किन्तु अभी इन्होंने कृषि वस्तुओं के ऋण विक्रय का कार्य प्रभावी रूप में करना आरम्भ नहीं किया और इस कारण वे भाण्डागार सुविधाओं का लाभ नहीं उठा रहे हैं।



# सहकारिता और कृषि विकास

(CO-OPERATION AND AGRICULTURAL DEVELOPMENT)

भारत में आयोजन के संस्थापक सहकारिता (Co operation) को दलित वर्गों के आर्थिक विकास विशेषकर ग्राम क्षेत्रों में का एक उपाय समझते थे। वे ग्राम पंचायत ग्राम सहकारी समिति और ग्राम स्कूल को ऐसे संस्थानों को त्रिभूति समझते थे जिनके आधार पर एक आत्मनिर्भर आर्थिक एवं सामाजिक दृष्टि से न्यायपूर्ण सामाजिक व्यवस्था कायम की जा सकती थी। सहकारी समितियों का शोषण रहित स्वरूप सदस्यों में स्वेच्छा एक व्यक्ति एक वोट का सिद्धान्त अविकेन्द्रीकृत नियंत्रण पद्धति और लाभ पर आत्मरोपित नियन्त्रण कुछ ऐसे तत्त्व हैं जो सहकारी समितियों में निजी स्वामित्व और सार्वजनिक हित के गुणों का मिश्रण कर इन्हें विकास का एक महत्वपूर्ण उपकरण बना सकते थे।

## 1 अल्पकालिक सहकारी उधार (Short term Co operative Credit)

भारत में सहकारी आन्दोलन का आरम्भ मुख्यतः इसलिए किया गया कि किसानों को कृषि कार्यों के लिए अपेक्षित पूँजी कम ब्याज दर पर उपलब्ध कराई जा सके और उन्हें महाजन के चंगुल से मुक्त किया जा सके। अल्पकाल के लिए सहकारी उधार की व्यवस्था का संक्षेप में निम्नलिखित ढंग से सगठन किया गया है—

**प्राथमिक उधार समिति (Primary Credit Society)**—सहकारी उधार समिति जिसे सामान्यतः प्राथमिक कृषि उधार समिति भी कहते हैं दस या अधिक व्यक्तियों से आरम्भ की जा सकती है। वे व्यक्ति साधारणतया एक ही गाँव के होने चाहिए। प्रत्येक हिस्से का भूतत् सामान्यतः नाममात्र होता है ताकि गरीब से गरीब किसान भी समिति का सदस्य बन सके। सदस्यों का दायित्व असंमित (Unlimited liability) होता है जिसका तात्पर्य यह है कि समिति के विफल होने की अवस्था में उसकी सम्पूर्ण हानि का प्रत्येक सदस्य पर पूरा उत्तरदायित्व रहता है। इसका अर्थ यह है कि समिति के सभी सदस्यों का

परस्पर निकट परिचय होना चाहिए। समिति का प्रबन्ध एक निर्वाचित संस्था (Elected body) करती है जिसके अध्यक्ष सचिव और कोषाध्यक्ष रहते हैं। प्रबन्धमण्डल के सदस्य अवैतनिक (Honorary) होते हैं। केवल लेखाकार (Accountant) ही वेतनिक होता है वह भी उसी अवस्था में जबकि समिति इतनी बड़ी हो कि उसके लिए पूर्णकालिक लेखाकार (Full time accountant) अपेक्षित हो। कृषि कार्यों के लिए अल्पकालिक ऋण सामान्यतः एक वर्ष के लिए दिए जाते हैं जिनकी ब्याज दर कानून द्वारा लगभग 6 प्रतिशत नियत की गई है। लाभ को हिस्सेदारी में लाभांश (Dividend) के रूप में वितरित नहीं किया जाता उसका उपयोग कुर्आ बनाने स्कूल को देखभाल करने अदि ग्राम कल्याणकारी कार्यों में किया जाता है।

तालिका 1 प्राथमिक कृषि उधार समितियाँ

	1950 51	1960 61	1970 71	1994 95
समितियों की संख्या (हजारों में)	106	212	161	88
वर्ष के दौरान लिए गए ऋण (करोड़ रुपये)	23	202	578	6 600
बकाया ऋण (करोड़ रुपये)	6	40	784	3 795

प्राथमिक उधार समितियों की उपयोगिता धीरे धीरे बढ़ती जा रही है। 1950 51 में इन्होंने 23 करोड़ रुपये का उधार दिया। 1960 61 में यह राशि बढ़कर 202 करोड़ रुपये, 1970 71 में 578 करोड़ रुपये और 1994 95 में 6 600 करोड़ रुपये हो गई। यह प्रगति चाहे अत्यन्त महत्वपूर्ण है परन्तु किसानों की वित्त सम्बन्धी माँग को दृष्टि में रखते हुए पर्याप्त नहीं।

भारत सरकार और रिजर्व बैंक द्वारा प्राथमिक सहकारी समितियों के पुनर्गठन तथा पुनरुद्धार का प्रोग्राम चालू किया गया। यह प्रोग्राम राजस्थान उड़ीसा मध्य प्रदेश केरल तमिलनाडु और गुजरात में पूरा किया गया है। अन्य राज्यों

मे इसने विरोध प्रगति नहीं हुई। उदाहरणार्थ, समितियों की संख्या जो 1970-71 में 1,61,000 थी, कम करके जून 1990 में 88,000 कर दी गई है। आज भी सबल और पुनर्जीवी शक्ति प्राप्त समिति की संख्या 88,000 के करीब हो रही है।

भारतीय रिजर्व बैंक, राष्ट्रीय सहकारों के सहयोग के साथ, कमजोर सहकारी बैंकों को मजबूत बनाने और सहकारी विकास में क्षेत्रीय असंतुलन (Regional imbalance) कम करने के लिए बहुत से कदम उठाता रहा है। 1975-76 में एक प्रयासों को और तोड़ा किया गया ताकि कमजोर समितियाँ अपनी हानि अशोध्य ऋणों (Bad debts) और बकाया ऋणों को समाप्त कर सकें। इसलिए कृषि पर राष्ट्रीय आयोग (National Commission on Agriculture) ने कृषक सेवा समितियों (Farmers Service Societies) के गठन को सिफारिश की है ताकि ये केवल उधार ही नहीं बल्कि सदस्यों को कृषि आदान (Agricultural inputs) और तकनीकी मार्गदर्शन दे सकें जिससे वे बड़ी बहु-उद्देश्यीय समितियाँ बना सकें।

सहकारी उधार प्रणाली द्वारा उन किसानों को, जो समिति के केन्द्र के नजदीक हो रहते हैं और जिनके बारे में समिति को गहरी जानकारी प्राप्त होती है, ऋण दिया जाता है। पन्तु सहकारी समितियाँ संगठन और वित्त की दृष्टि से बहुत निर्बल हैं और व्यवहार में, कृषि-क्षेत्र के लिए उधार उपलब्ध कराने के बारे में उनकी क्षमता सीमित है। अखिल भारतीय ग्राम ऋण पुनरवलोकन समिति ने प्राथमिक उधार समितियों की निम्नलिखित कमजोरियों बताई हैं—(i) सहकारी उधार अभी तक भी किसानों द्वारा लिए गए कुल उधार का एक छोटा-सा अनुपात ही है, (ii) वास्तविक एव छोटे किसानों को अपनी आवश्यकताओं के लिए उधार प्राप्त करने में कठिनाई होती है, (iii) अधिकांश उधार समितियाँ कमजोर हैं और वे उत्पादन सम्बन्धी उधार की आवश्यकता को पूर्णतया संतुष्ट करने में असमर्थ हैं, (iv) प्रत्येक स्तर पर पकाया ऋण की मात्रा में शीघ्रनीय वृद्धि हो रही है जो सहकारी उधार संस्थाओं की विफलता को व्यक्त करती है, और (v) सहकारी समितियाँ उधार लेने वाले किसानों को पर्याप्त मात्रा में उचित समय पर उधार उपलब्ध नहीं करा सकती हैं।

सहकारी केन्द्रीय बैंक (Co-operative Central Bank)—ये बैंक एक निर्दिष्ट क्षेत्र में प्राथमिक उधार समितियों के साथ हैं जिनका कार्यक्षेत्र सामान्यतः सम्पूर्ण जिला होता है। इसलिए इन्हे कभी-कभी जिला सहकारी बैंक भी कहते हैं। इन बैंकों के हिस्सेदार कुछ निजी व्यक्ति

होते हैं जो वित्त और प्रबन्ध दोनों की ही व्यवस्था करते हैं। सहकारी केन्द्रीय बैंकों की निधि के तीन स्रोत हैं—उनकी अपनी हिस्सा-पूजी और रक्षित निधि (Reserve), जनता की जमा-राशि और स्टेट कोऑपरेटिव बैंक से मिले ऋण। इनका मुख्य कार्य ग्राम प्राथमिक समितियों को ऋण देना है किन्तु इससे यह आशा की गई थी कि ये सामान्य जनता की जमा (Public deposit) को आकर्षित कर सकेंगे। पर यह आशा सिद्ध नहीं हुई है। अधिकांश केन्द्रीय सहकारी बैंक राष्ट्रीय सहकारी बैंक और प्राथमिक उधार समितियों के मध्य अन्तर्वर्ती का कार्य करते हैं। रिजर्व बैंक ने कमजोर सहकारी बैंकों को पुनः स्थापित करने की एक योजना बनाई। केन्द्रीय सहकारी बैंकों की स्थिति तालिका 2 में दी गई है।

तालिका 2 केन्द्रीय सहकारी बैंक

	1950-51	1960-61	1970-71	1990-91
संख्या	505	390	341	353
वित्तियत बकाया				
ऋण (कोटि रुपये)	83	350	894	18 177

राष्ट्रीय सहकारी बैंक (State Co-operative Banks)—यह बैंक, जिसे शीर्ष बैंक (Apex Bank) भी कहा जाता है, प्रत्येक राज्य में सहकारी उधार संरचना (Credit structure) का शीर्ष होता है। यह बैंक राज्य के केन्द्रीय सहकारी बैंकों को धन देता है और उनके कार्य का नियन्त्रण करता है। यह रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया से उधार लेता है और उसके तथा केन्द्रीय सहकारी बैंकों और ग्राम प्राथमिक समितियों के बीच कर्डी के रूप में काम करता है। राष्ट्रीय सहकारी बैंक केवल सहकारी उधार आन्दोलन को ही सहायता नहीं देता अपितु अन्य सहकारी उद्यमों (Co-operative enterprises) और प्रवृत्तियों की भी प्रोत्साहन देता है। तालिका 3 में राष्ट्रीय सहकारी बैंकों की स्थिति दी गई है।

तालिका 3 राष्ट्रीय सहकारी बैंक

	1950 51	1960-61	1970-71	1990-91
संख्या	25	27	25	28
दिए गए ऋण				
(कोटि रुपये)	41	258	748	11,572

सहकारी उधार का सबसे असंतोषजनक पहलू सरकारी उधार संस्थानों के भारी बकाया ऋण (Overdues) हैं। रिजर्व बैंक द्वारा नियुक्त अध्ययन दल (Study Team) (1974) ने अपनी रिपोर्ट में साफ कहा—“सहकारी



समितियों में बकाया ऋणों के विद्यमान होने का मुख्य कारण मनोबल का अभाव और कारतकारों में अनुशासन की कमी है। सहकारी समितियों द्वारा दोषपूर्ण उधार नीति अपनाना, गैर-जिम्मेदार सदस्यों के विरुद्ध तेजी से कार्यवाही करने के सम्बन्ध में प्रबन्धकों द्वारा ढील और उचित वातावरण का अभाव इस परिस्थिति को बढ़ाने वाले अन्य कारणतत्व हैं।<sup>1</sup> यह बड़ी असंतोषजनक बात है कि कुल बकाया ऋणों (Outstanding loans) में विलम्बित ऋणों (Loans overdue) की मात्रा भारत में 42 प्रतिशत है। यह अनुपात तमिलनाडू में 23 प्रतिशत से लेकर बिहार में 77 प्रतिशत तक है।

हाल ही के वर्षों में किसान सर्गठित होते जा रहे हैं और किसान सभा की एक मुख्य भाग यह है कि सहकारी समितियों एवं बैंकों को बकाया ऋण रद्द कर देने चाहिए। कुछ राज्यों द्वारा इन ऋणों को रद्द कर देना एक शोचनीय बात है। इससे एक अवाञ्छनीय उदाहरण कायम हो जाता है और भविष्य में ऋणों की वसूली और कठिन बन जाएगी। अतः सहकारिता के विकास में विलम्बित ऋणों की वसूली एक गम्भीर रकाबट है।

विलम्बित ऋणों (Loan overdues) के साथ सम्बन्धित एक समस्या यह है कि सहकारी समितियों द्वारा दिए गए कृषि-उधार की वृद्धि-दर हाल ही के वर्षों में मन्द हो गई है। उधार के प्रवाह में इस अवरोध का सबसे महत्वपूर्ण कारण बढ़ते हुए विलम्बित-ऋण हैं जो उधार के पुनः प्रयोग (Credit recycling) की प्रक्रिया के मार्ग में रकाबट बन जाते हैं।

### सहकारी उधार की अन्य कमजोरियाँ

उधार सहकारिता (Credit co operation) की दूसरी कमजोरी यह है कि कारतकार फसल-सहभाजक (Share croppers) भूमिहीन कृषि मजदूर और देहात में काम करने वाले दलितकार जो बहुत गरीब हैं और जिन्हें उधार की अल्पत आवश्यकता है को इन वर्षों में कुल उधार का केवल 3 से 5 प्रतिशत भाग ही प्राप्त होता है। छोटे और सीमांत किसानों को कुल उधार का अपेक्षाकृत अधिक भाग अर्थात् 35 प्रतिशत प्राप्त होता है। परन्तु चूंकि ये किसान अपने आदानों ((Inputs) की खरीद के लिए मुख्यतः उधार पर निर्भर होते हैं, उनकी उपलब्ध उधार की मात्रा अभी भी नाकाफी है। दूसरी शब्दा में चाहे ग्राम समुदाय में कमजोर वर्गों के भाग में लगातार वृद्धि हुई है और यह अब लगभग कुल का 40 प्रतिशत हो गया है, यह भाग उसकी अनिवार्य उत्पादन सम्बन्धी आवश्यकताओं के लिए पर्याप्त नहीं है।

विभिन्न राज्यों में सहकारिता के लाभों के असमान

वितरण की समस्या बनी रहेगी। उदाहरणार्थ, 1976-77 में प्रति सदस्य दिए गए ऋणों की अखिल भारतीय औसत 278 रुपए थी और इसके विरुद्ध गुजरात में यह राशि 769 रुपए, हरियाणा में 777 रुपए और पंजाब में 479 रुपए तक ऊंची थी परन्तु पश्चिमी बंगाल में यह 178 रुपए, उत्तर प्रदेश में 169 रुपए और उड़ीसा में 114 रुपये तक नीची थी। यह परिस्थिति अभी भी बनी हुई है। उधार उपलब्ध कराने में क्षेत्रीय असमानताओं में काफी अन्तर होने के अतिरिक्त, सहकारी समितियाँ अधिकतर जनजातीय एवं पहाड़ी क्षेत्रों में उत्पादक ऋणों और विनियोग के प्रवाह को बढ़ाने में सफल नहीं हुई हैं।

यदि एक और दृष्टि से देखा जाए तो यह कहा जा सकता है कि प्रति हैक्टेयर कृषि-आधीन क्षेत्र के आधार पर औसत ऋण केवल 5 रुपये अर्थात् गुजरात, हरियाणा, केरल, पंजाब और तमिलनाडू में अखिल भारतीय औसत (65 रुपए प्रति हैक्टेयर) के दुगुने से अधिक है। सहकारिता के विकास में एक मुख्य कठिनाई विलम्बित ऋणों की निरन्तर समस्या है जिसका समाधान करना होगा। चाहे अब सहकारी समितियाँ लगभग सारे ग्राम-भारत में फैली हुई हैं, परन्तु इनकी सदस्यता कुल ग्रामीण परिवारों के लगभग 45 प्रतिशत के बराबर है और कृषि श्रमिकों और ग्राम-शिल्पियों का भाग कुल सदस्यता में 10 प्रतिशत है। ग्राम-समुदाय के सबसे कमजोर वर्गों को अभी भी कुल सदस्यता में पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं मिला है।

अन्तिम विश्लेषण में सहकारी समितियों के निष्पादन की सबसे बड़ी कमजोरी जो इन समितियों की सुराईयों की जड़ में है, प्रबन्ध का क्षेत्र है। बहुत वर्षों से सहकारी क्षेत्र में उचित मानव-शक्ति विकास की आवश्यकता के बारे में बहुत चर्चा होती रही है। इसमें भी विशेष प्रगति नहीं हुई। स्वयं सहकारी समितियों ने इस समस्या की ओर विशेष ध्यान नहीं दिया है।

## 2. दीर्घकालीन सहकारी उधार—

### भूमि विकास बैंक

परम्परा से किसान की दीर्घकालीन ऋण की आवश्यकताएँ साहकार पूरी करता आया है किन्तु बाद में राज्य सरकार और सहकारी उधार बैंक आदि अन्य अभिकरणों ने भी उसकी इन आवश्यकताओं को पूरा करना शुरू किया। किन्तु ये अभिकरण (Agencies) किसानों-न-किसी रूप में दोषपूर्ण सिद्ध हुए। अतः एक ऐसी संस्था की आवश्यकता अनुभव की गई जो किसानों को उचित ब्याज-दर पर दीर्घकालीन ऋण दे सके और उन ऋणों को कई वर्षों में या वार्षिक या अर्द्धवार्षिक विस्तो में चुकाने की छूट हो।

बन्धक बैंको की स्थापना का वास्तविक आरम्भ मद्रास में हुआ, जबकि इस राज्य ने ऋण-पत्रों (Debentures) का जारी करने का केन्द्रीयकरण करने और राज्य के प्राथमिक बैंको को समन्वित करने के लिए 1929 में केन्द्रीय भूमि बन्धक बैंक (Central Land Mortgage Bank) की स्थापना की। भूमि बन्धक बैंको की प्रगति बहुत धीमी और विषम रही है। महामंदी के दौरान भूमि-बन्धक बैंक को कुछ उत्तेजन प्राप्त हुआ, क्योंकि उस समय कृषि कोमती के काफी गिर जाने के कारण किसानों को वित्तीय सहायता की आवश्यकता आ पड़ी। किन्तु द्वितीय महायुद्ध आरम्भ होने पर किसान काफी समृद्ध हो गए और उन्होंने भूमि-बन्धक बैंको के ऋण चुकता कर दिए। स्वतन्त्रता-प्राप्ति के बाद, भूमि-बन्धक बैंक पुनः काफी प्रगति करते जा रहे हैं। फिर भी इस बात का ध्यान रखा होगा कि भूमि-बन्धक बैंको को जो कुछ प्रगति हुई है, वह आन्ध्र, तमिलनाडु, कर्नाटक, महाराष्ट्र और गुजरात राज्यों तक ही सीमित है। प्राथमिक भूमि विकास बैंको की संख्या जो 1950-51 में 286 थी, बढ़कर 1994-95 में 1,850 हो गई और केन्द्रीय (या राज्यीय) भूमि विकास बैंको (Land development banks) की संख्या इसी समय के दौरान 5 से बढ़कर 19 हो गई। भूमि विकास बैंको द्वारा दिए कुल ऋणों की मात्रा 1994-95 में बढ़कर 2,500 करोड़ रुपये हो गई और बकाया ऋणों की मात्रा 4,000 करोड़ रुपये हो गई।

### भूमि विकास बैंको की संरचना

दीर्घकालिक उधार संरचना (Long term credit structure) का निर्माण केन्द्रीय भूमि-विकास बैंको (सामान्यतः प्रत्येक राज्य के लिए एक बैंक) और प्राथमिक भूमि-विकास बैंको से हुआ है। कुछ राज्यों में प्राथमिक भूमि-विकास बैंक नहीं हैं, किन्तु उनके स्थान पर केन्द्रीय भूमि विकास बैंको को साधारण है।

भूमि-विकास बैंक हिस्सा पूँजी, स्थित निधि जमा और बाण्ड या ऋण-पत्र के निगमन से अपनी निधि उपलब्ध करते हैं। इनमें बाण्ड और ऋण-पत्र सबसे अधिक महत्वपूर्ण हैं। केन्द्रीय विकास बैंक द्वारा जारी किए गए ऋण-पत्र दीर्घकालिक ऋण होते हैं जिनकी ब्याज और अवधि नियत होते हैं। सामान्यतः इन ऋणों की अवधि 20 वर्ष तक होती है। ब्याज की अदायगी तथा मूलधन की चुकती के सम्बन्ध में राज्य सरकारें इन ऋण-पत्रों की गारंटी देती हैं। सहकारी बैंक, वाणिज्यिक बैंक, स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया और रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया ऋण-पत्रों को खरीदते हैं। साधारण ऋण-पत्र (Ordinary debentures) के अतिरिक्त, भूमि-विकास बैंक 7 वर्ष तक की अवधि वाले ग्राम ऋण-पत्र (Rural debentures) 1957 के बाद से प्रकाशित कर रहे हैं जिन्हें किसान, पंचायत और रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया

खरीदते हैं। हाल ही के वर्षों में कृषि तथा ग्राम विकास के लिए राष्ट्रीय बैंक (रेबार्ड) ने सहकारी समितियों और विकास बैंको को काफी पुनर्वित्त सुविधाएँ (Refinance facilities) प्रदान की हैं जिनके कारण इन बैंको को अपने उधार का विस्तार करने में बड़ी सहायता प्राप्त हुई है।

### भूमि-विकास बैंको के वित्तीय कार्य

भूमि विकास बैंको का मुख्य कार्य कृषि-सम्पत्ति को प्रतिभूति (Security) पर ऋण देना है। चूंकि ये बैंक दीर्घावधि ऋण देते हैं, प्रतिभूति के विषय में कठोर नियम बनाए गए हैं। साधारणतया ये बैंक प्रतिभूति के मूल्य के 50 प्रतिशत तक ऋण देते हैं। बन्धक रखी जाने वाली भूमि का मूल्यांकन (Evaluation) करने के लिए ये उन दस लोगों को नियुक्त करते हैं, जो स्थानिक दशाओं के जानकार होते हैं। भूमि का मूल्य निर्धारित करते समय प्रदत्त भूमि-कर (Land tax paid), भूमि का भाटक मूल्य (Rental value of land), भूमि से सकल और शुद्ध आय (Gross and net income) तथा भूमि का विक्रय-मूल्य आदि बहुत-सी बातें ही ध्यान में नहीं रखते बल्कि इस बात का विचार भी करते हैं कि ऋण-प्राप्ति की ऋण चुकाने की क्षमता कितनी है। भूमि-विकास बैंक 9 प्रतिशत की नौची ब्याज दर पर ऋण देता है तबकि जरूरतमन्द किसान दीर्घकाल के लिए धन प्राप्त कर सकें।

भूमि-विकास बैंक बहुत से उद्देश्यों के लिए उधार उपलब्ध कराते हैं जिनमें ऋणों को वापसी, भूमि का सुधार, महंगे कृषि औजारों की खरीद, कुएँ या डोंगल पम्प लगाने आदि के उद्देश्य शामिल हैं। एक समय था, जब पुराने ऋणों का परिशोधन (Redemption of old debts) इन बैंको का सबसे महत्वपूर्ण और एक दृष्टि से एकमात्र उद्देश्य समझा जाता था। किन्तु हाल ही के वर्षों में, किसान भूमि-विकास बैंको से मुख्यतः भूमि के सुधार और उन्नति के लिए ही ऋण लेते हैं जिसमें कुएँ लगाने के लिए (56 प्रतिशत) और कृषि मशीनरी के लिए (30 प्रतिशत) उधार शामिल है।

### भूमि विकास बैंको की समस्याएँ

कुछ राज्यों को छोड़कर भारत में अभी भूमि विकास बैंक मजबूती से पनप नहीं पाए हैं। फिर भी, इन बैंको ने कृषि विकास के लिए लगभग 2,780 करोड़ रुपये का उधार दिया है जिसमें से 70 प्रतिशत का प्रयोग छोटी सिंचाई के विकास के लिए हुआ है। 1990-91 में भूमि विकास बैंको द्वारा दिए गए उधार की मात्रा 3,755 करोड़ रुपये हो गई। इन बैंको की लगभग 1,487 शाखाएँ हैं जो कि तहसील या ब्लॉक स्तर पर मुख्यतः स्थित हैं और इनके 139 लाख सदस्य हैं। इनके सभी ऋण उत्पादक उद्देश्यों के लिए और

(i) सहकारी क्रय और विक्रय समितियाँ—ये समितियाँ बीज, खाद, उपकरणों और मशीनों आदि के क्रय और सदस्यों को कृषि-उपज के विक्रय का काम करती हैं।

(ii) सहकारी विपणन समितियाँ (Co-operative Marketing Societies)—इनका काम किसानों को उपज के अतिरिक्त का विक्रय करना है।

(iii) चकबन्दी समितियाँ (Consolidation Societies)—इनका कार्य अपने सदस्यों को, उनके छोटे-छोटे परिचर और बिजली खेतों का एकीकरण करने में सहायता देना है। वस्तुतः ये समितियाँ अधिकारियों को चकबन्दी के काम में सहायता देती हैं।

(iv) उन्नत कृषि समितियाँ—ये किसानों को खेती के उन्नत तरीके और पद्धतियाँ अपनाने में सहायता करती हैं।

गौको में अन्य साख-भिन समितियों में भूमि-पुनरुद्धार समितियों (Land Reclamation Societies), फसल रक्षा समिति, पशु अभिजनन समितियों (Cattle Breeding Societies) और सहकारी खेती समिति आदि का समावेश है। भारत में साख-भिन सहकारी समितियाँ, साख समितियों के बराबर विकास नहीं कर सकीं। इसका मुख्य कारण यह है कि साख-भिन समितियों के लिए अपेक्षाकृत अधिक शिक्षा और उच्च प्रशिक्षण की अपेक्षा होती है जिसका हमारा देश में अभाव है। इसके अलावा एक कारण यह भी है कि साख समितियों ने साख-भिन समितियों के बहुत से कार्य, जैसे क्रय और विक्रय, उन्नत खेती आदि स्वयं करने आरम्भ कर दिए। वर्तमान प्रवृत्ति यह है कि एक उद्देश्य वाली सहकारी समिति को बहु-उद्देश्यीय सहकारी समिति (Multipurpose co-operative society) में बदल दिया जाना चाहिए ताकि यह साख और साख-भिन दोनों प्रकार के कार्य कर सके।

(v) विनिर्माण एवं विधायन समितियाँ (Manufacturing and Processing Societies)—सहकारी क्षेत्र अब काफी प्रगति कर गया है और यह चीनी, तिलहन, फलों एवं सब्जियों, रेशम उत्पादन, सूत काटने, दुग्धशास्त्र, भूगोपालन, मत्स्यपालन आदि का विनिर्माण एवं विधायन करने लगा है। 1990-91 के दौरान, 225 सहकारी चीनी कारखानों में 715 लाख टन गन्ना पैदा गया और 73 लाख टन चीनी उत्पन्न की गई। यह बड़े गर्व की बात है कि सहकारी समितियों द्वारा चीनी का उत्पादन देश में उत्पन्न की गई कुल चीनी के लगभग आधे के समान था। यह बात भी सराहनीय है कि इन कारखानों की उपयोग क्षमता 123 प्रतिशत है।

(vi) परचून उचित मूल्य विपणन—1990-91 तक

देश भर में फैली हुई एक अध सत्पना (Infrastructure) तैयार की गई है जिसमें 21,490 प्राथमिक उपभोक्ता सहकारी समितियाँ, 627 केन्द्रीय उपभोक्ता सहकारी स्टोर (जिनके साथ 4,500 शाखाएँ एवं विभागीय भण्डार हैं), 30 राज्यीय स्तर के उपभोक्ता सहकारी फेडरेशन और राष्ट्रीय उपभोक्ता सहकारी फेडरेशन शामिल हैं।

साख-भिन सहकारी समितियों का विकास उस सीमा तक नहीं हुआ जिस सीमा तक साख-समितियाँ विकसित हो सकीं। इसका मुख्य कारण यह है कि इनके लिए उच्चतर शिक्षा और श्रेष्ठ प्रशिक्षण की जरूरत है जो भारत में उपलब्ध नहीं था। इसके अतिरिक्त, स्वयं साख समितियों ने बहुत से साख-भिन कार्य अर्थात् क्रय एवं विक्रय, बेहतर खेती आदि करने आरम्भ कर दिए। किन्तु वर्तमान प्रवृत्ति यह है कि एक-उद्देश्य समितियों को बहु-उद्देश्य समितियों में परिवर्तित किया जा रहा है ताकि ये साख एवं साख-भिन दोनों कार्य कर सकें।

#### 4. सहकारी आन्दोलन की उपलब्धियाँ

सहकारी आन्दोलन को आरम्भ हुए लगभग 90 वर्ष हो चुके हैं। सहकारी आन्दोलन के आलोचकों के मत में यह आन्दोलन न ग्रामीण जनता की दरिद्रता को मिटा पाया है और न ही इसके परिणामस्वरूप कृषि-उत्पादन में वृद्धि, उन्नत विपणन दस्तार, उन्नत जीवन-स्तर आदि प्राप्त हुए हैं। साहूकारों को सर्वथा समाप्त करना तो दरकिनारा, यह उनके प्रभाव को कम भी नहीं कर सका है। सहकारी आन्दोलन की पूर्ण विफलता का संकेत इसी तथ्य से हो जाता है कि सन् 1954 तक (अपने अस्तित्व के ठीक 50 वर्ष के पश्चात्) सहकारी उधार समितियाँ किसानों की कुल आवश्यकताओं का तीन प्रतिशत से कुछ ही अधिक ऋण उपलब्ध करा सकी थीं। किन्तु फिर भी यह धारणा बना लेना कि आन्दोलन सर्वथा विफल रहा और इस लिए इसे समाप्त कर देना चाहिए, युक्तियुक्त नहीं। सहकारी आन्दोलन का सर्वोत्तम मूल्यांकन करते हुए अखिल भारतीय ग्राम साख सर्वेक्षण समिति ने 1954 में कहा था, "सहकारिता विफल रही है किन्तु सहकारिता को अवश्य ही सफल बनाया होगा।" यह सच है कि 1954 से पहले तक सहकारी आन्दोलन अधिक सफल नहीं हुआ किन्तु उसके बाद से, सरकार और रिजर्व बैंक के सक्रिय योगदान के कारण, इसने बहुत अधिक प्रगति की है।

सहकारी आन्दोलन से प्राप्त लाभ

सहकारी समितियों का पहला लाभ यह है कि इससे किसानों की लगभग 6 प्रतिशत (या इससे कुछ अधिक) की

सस्ती दर पर ऋण उपलब्ध होता रहा। सन् 1954 में सहकारी साख समितियाँ किसानों की आवश्यकताओं को अधिकाधिक पूर्ण करती आ रही हैं। गाँवों में साहूकारों का एकाधिकार भग्न होता जा रहा है। एक समय ऐसा था जब साहूकारों से किसानों की 70 प्रतिशत ऋण आवश्यकताएँ पूरी हुआ करती थीं किन्तु अब ये उनकी 50 प्रतिशत से भी कम आवश्यकताएँ पूरी करते हैं। 1990-91 में सहकारी समितियों द्वारा कुल कृषि ऋणों का 43.3 प्रतिशत उपलब्ध कराया गया। अतः एक समय ऐसा आया, जबकि सहकारी साख-समितियाँ इतनी महत्वपूर्ण हो जाएँगी कि ग्राम वित्त के क्षेत्र में साहूकार का कोई स्थान ही नहीं रहेगा।

दूसरे सहकारी समितियों ने खेती के उन्नत तरीकों के प्रयोग से भी सहायता दी है। खिपण और सिंचन समितियों ने किसानों को अपनी आवश्यकता की वस्तुएँ सस्ते भावों पर खरीदने और कृषि उपज को अच्छे भावों पर बेचने में सहायता दी है। इससे किसानों को भण्डार सुविधाएँ (Warehouse facilities) मिली हैं।

तीसरे आवास सहकारी समितियों उपभोक्ता सहकारी समितियों आदि साख-भित्त समितियों ने अपने सदस्यों की आर्थिक स्थिति सुधारने में सहायता दी है और उन्हें शक्ति-प्राप्त वर्गों के शोषण से बचाया है। उदाहरणतया, बहुत से शहरी क्षेत्रों में आवास-समितियों ने मध्यम आय वर्ग के लोगों को मकान प्राप्त करने और मकान बनाने में सहायता दी है। उपभोक्ता सहकारी समितियों ने न्यून वस्तुओं को समान और उचित भाव पर उपलब्ध कराके दुकानदारों को मनमानी कीमतें वसूल करने से रोका है। इसी प्रकार हाथ-करपा धुनकरी आदि शिल्पियों की सहायता के उद्देश्य से बनी समितियों ने अपने सदस्यों को वित्त और विपणन की सुविधाएँ प्रदान की हैं।

भारत में सहकारी आन्दोलन विश्व में सबसे बड़ा है। देश में 3 लाख सहकारी समितियाँ हैं जिनकी सदस्यता 17.5 करोड़ है और कार्यकारी धूजी 76,000 करोड़ रुपये है। सहकारी समितियों के कुल सदस्यों के 50 प्रतिशत से कुछ अधिक सदस्य प्राथमिक कृषि उधार समितियों के सदस्य हैं। सहकारी आन्दोलन अधिकतर ग्रामीण पर आधारित है। सहकारी समितियाँ कृषि उत्पादन के विकास का प्रधान ढाँचा (Framework) कायम कर रही हैं और समाज के कमजोर वर्गों को सेवाएँ उपलब्ध कराने का माध्यम भी हैं। हाल ही के वर्षों में सहकारी आन्दोलन की क्रियाओं का अधिकाधिक विस्तार और निरन्तर विस्तार भी हुआ है। इनके प्रोग्रामों एवं नीतियों को कमजोर वर्गों और पिछड़े

वर्गों के विकास के लिए मोड़ जा रहा है।

ग्राम सहकारी समितियों ने उधार, उत्पादन, कृषि ससाधन और विपणन के क्षेत्रों में महत्वपूर्ण कार्यभाग अदा किया है। सहकारी समितियों के मार्गदर्शी सिद्धान्त है स्वैच्छिक एवं खुली सदस्यता, लोकतान्त्रिक नियंत्रण, लाभ का न्यायोचित वितरण और ससाधनों का अनुकूलतम प्रयोग। वर्तमान काल में, इस बात पर बल दिया गया कि भारत में एक लोकतान्त्रिक, आर्थिक दृष्टि से सक्षम और आत्मनिर्भर सहकारी आन्दोलन का विकास किया जाए।

इस आन्दोलन के लाभों के बारे में किए गए दावों के बावजूद, इस आन्दोलन की कई कमजोरियाँ और सीमाएँ हैं। उदाहरणार्थ, इस आन्दोलन के आधीन ग्राम क्षेत्र को उधार की मात्रा जो 1989-90 में 2,790 करोड़ रुपये थी, बढ़कर 1994-95 में 7,100 करोड़ रुपये हो गयी। बैंक-उधार के ग्राम क्षेत्र की ओर प्रवाह का भी सहकारी समितियों से प्रवाह होने वाले कृषि-उधार पर अनुकूल प्रभाव पड़ा। 1990 के वर्ष को छोड़ जबकि सहकारी क्षेत्र से उधार में थोड़ी गिरावट आयी सहकारी उधार में लगातार वृद्धि ही हुई है और यह 1989-90 में 5,260 करोड़ रुपये से बढ़कर 1994-95 में 9,600 करोड़ रुपये हो गया। कृषि-क्षेत्र को कुल उधार जो 1989-90 में 10,190 करोड़ रुपये था बढ़कर 1994-95 में 16,700 करोड़ रुपये हो गया अर्थात् केवल 5 वर्षों में 60 प्रतिशत से अधिक की वृद्धि।

## 5. सहकारी आन्दोलन की कमजोरियाँ

यद्यपि पिछले कुछ वर्षों में सहकारी आन्दोलन की गति तीव्र हो गई है किन्तु अपने जीवन के आरम्भिक 50 वर्षों में यह अत्यन्त मन्द गति से विकसित हुआ। इसकी मन्द गति के अनेक कारण रहे। अखिल भारतीय ग्रामीण साख सर्वेक्षण समिति ने तथा अन्य अनेक व्यक्तियों और समितियों ने इस आन्दोलन की दुर्बलताओं की जाच की और इसके सुधार तथा पुर्नगठन के लिए सुझाव दिए हैं।

1. सहजता का अभाव—भारत में सहकारी आन्दोलन जनता के बीच सहज रूप से विकसित नहीं हुआ। इसके स्वैच्छा-प्रेरित न होने के कारण लोगों ने अपनी आवश्यकताओं की सन्तुष्टि के लिए समितियों के गठन की आवश्यकता नहीं दिखाई। आन्दोलन का स्वरूप बहुत कुछ सरकारी विभाग का सा होने के कारण किसानों ने सहकारी साख समितियों को आमतौर पर ऋण देने वाला सरकारी अधिकरण ही समझा। आन्दोलन चलाने वाले सरकारी अधिकारी सहकारिता के आदर्शों से अनभिज्ञ थे। उन्हें न तो उचित प्रशिक्षण मिला था और न ही वे किसानों की आवश्यकताओं से परिचित थे।

2. वित्त का अभाव—वित्त का अभाव सहकारी आन्दोलन को मूलभूत दुर्बलता रही है। आरम्भ में यह सोचा जाता था कि सदस्य अपनी बचत जमा करके समितियों को कार्यकारी पूंजी (Working capital) में बड़ा अंशदान करेंगे। ग्राम समितियों को सहायता करने के लिए समर्पित की गई केन्द्रीय और राज्यीय सहकारी साख समितियाँ जनता से प्रत्याशित जमा आकर्षित न कर पाईं। यह स्थिति अब तक भी विद्यमान है। रिजर्व बैंक सहकारी बैंकों को रियायती दर पर ऋण देने को तैयार था किन्तु राज्य सहकारी बैंकों ने इस सुविधा का लाभ नहीं उठाया।

3. केवल उत्पादन कार्यों के लिए ऋण देना—सहकारी साख समितियों ने किसान को उनका समग्र साख आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए सहायता नहीं दी। इन समितियों से केवल कृषि-कार्यों के लिए ही उधार मिल सकता था किन्तु किसान को अपनी अनेक अन्य आवश्यकताओं के लिए भी धन की अपेक्षा रहती है। फलतः उसे ऐसी आवश्यकताओं के लिए भी धन प्राप्त करने के लिए साहूकारों पर निर्भर रहना पड़ा। तात्पर्य यह है कि सहकारी साख समितियों को किसानों की सभी आवश्यकताओं की पूर्ति में सहायक होना चाहिए था, अन्यथा उन्हें किसानों को पूर्ण निष्ठा प्राप्त नहीं हो सकती थी।

4. केवल उधार देने की व्यवस्था—सहकारी आन्दोलन, उधार विपणन और विधायन के पारस्परिक सम्बन्ध की समझने में विफल रहा। परिणामतः सहकारी समितियों ने किसानों को ऋण देने को ही अपना एकमात्र कर्तव्य मान लिया और उन्हें अन्य क्रियाओं में सहायता नहीं दी। कुछ क्षेत्रों में भिन्न-भिन्न कार्यों के लिए भिन्न-भिन्न समितियाँ स्थापित की गईं। किन्तु आवश्यकता ऐसी सहकारी समिति के निर्माण को थी जो किसानों को सारी आवश्यकताएँ पूर्ण करने में सहायक हो सकती और उनसे सारा वर्ष सम्पर्क बनाए रखती। किसानों को उधार, विपणन, विधायन, उन्नत खेती आदि सब सुविधाएँ देने की विफलता भारत में सहकारी आन्दोलन की एक महत्वपूर्ण कमी रही है।

5. गैर-सरकारी अभिकरणों द्वारा प्रतिस्पर्द्धा (Competition by private agencies)—आरम्भ से ही सहकारी आन्दोलन को सरक निहित हितों (Vested interests) में प्रतिस्पर्द्धा करनी पड़ी। गाँवों में साहूकारों और व्यापारियों ने सहकारी आन्दोलन को असफल बनाने का प्रयास किया। शहरो में उपभोक्ता सहकारी समितियों का व्यापारियों और मण्डेबाजों ने कड़ा विरोध किया। किन्तु

सहकारी आन्दोलन का उपर्युक्त विरोध भारत के लिए सर्वथा नया नहीं था क्योंकि अन्य देशों में भी इसका ऐसा विरोध होता रहा है। इस प्रकार भारत में सहकारी आन्दोलन अपनी कमजोर वित्तीय स्थिति के कारण शक्तिशाली प्रतिस्पर्द्धा की वजह से अधिक प्रगति न कर सका।

॥ दोषपूर्ण प्रबन्ध और नेतृत्व—गाँवों में बहुत-सी सहकारी समितियाँ दोषपूर्ण प्रबन्ध और नेतृत्व के कारण समाप्त हो गईं। भारत की ग्रामीण अर्थव्यवस्था में जमींदार एक प्रमुख तत्व हैं किन्तु ये जमींदार सहकारी आन्दोलन को सफल बनाने में कोई रुचि नहीं रखते। किसानों के सामान्य कल्याण के कार्य में भी इन्होंने कोई दिलचस्पी नहीं ली। इसके अलावा, समितियों के काम पर भारी-भरती जावाद और पक्षपात का भी बहुत दुष्प्रभाव पड़ा है। उदाहरणार्थ, ऋण और अन्य सुविधाएँ जरूरतमन्द किसानों की अपेक्षा धनी किसानों और पदाधिकारियों (Officials) के सम्बन्धियों तथा मित्रों को ही उपलब्ध होती रही हैं। यही नहीं, सहकारी समितियों के पदाधिकारी अपने मित्रों, परिचितों के बारे में ऋण की अदायगी के विषय में अनावश्यक रूप से ढोल देते हैं। तात्पर्य यह है कि सहकारी आन्दोलन का प्रबन्ध अनुचित और अक्रूराल हाथों में रहा।

7. सरकार की मनोवृत्ति—सरकार द्वारा सहकारी आन्दोलन को सब सम्भव उपायों से प्रोत्साहित करना युक्तिसंगत था किन्तु सरकार की मनोवृत्ति में यह दोष था कि इसने सहकारिता को एक सरकारी विभाग ही बना डाला, जिससे इसमें कठोर नियमवादिता और अदूरदर्शिता की ये सब घुटाइयें आ गईं जो सरकारी विभागों में आमतौर पर पाई जाती हैं। आन्दोलन में अफसरशाही की मनोवृत्ति बल पकड़ गई और निजी पहल (Private initiative) के लिए बहुत कम स्थान रह गया।

उपर दिए गए कुछ दोष तो सहकारी आन्दोलन के गठन में ही विद्यमान हैं और कुछ भारतीय ग्राम समाज की सामाजिक तथा आर्थिक रचना में, किन्तु फिर भी जहाँ तक सहकारिता की भावना का प्रश्न है, वह सर्वथा निर्दोष है। सत्य तो यह है कि सहकारी आन्दोलन अन्य अनेक देशों में अत्यन्त सफल प्रमाणित हुआ है, उदाहरणार्थ, इंग्लैण्ड में उपभोक्ता सहकारी आन्दोलन, जर्मनी में साख सहकारी आन्दोलन और डेनमार्क तथा स्वीडन में उत्पादक सहकारी आन्दोलन। यदि यह आन्दोलन अन्य देशों में सफल सिद्ध हुआ है और भारत में असफल, तो इससे एक ही तथ्य का संकेत मिलता है और वह यह कि इसकी सफलता के लिए जो सारभूत परिस्थितियाँ अन्य देशों में वर्तमान थीं, भारत में उनका अभाव है। जब तक भारत में भी इन परिस्थितियों का

विकास नहीं कर लिया जात, तब तक उक्त आन्दोलन की सफलता की अधिक सम्भावना नहीं।

### 6. आठवी योजना में सहकारिता

सहकारी आन्दोलन की प्रगति की समीक्षा से पता चलता है कि आज भारत में प्राथमिक कृषि उधार समितियों का विस्तृत जाल फैला हुआ है। जिला और राज्यीय स्तर पर लगभग सभी राज्यों में सहकारी सघ कायम किए जा चुके हैं। सहकारी समितियों ने उधार, बैंकिंग, कृषि-आदानों के वितरण कृषि-विधायन भाण्डागार और गोदाम कायम करने में महत्वपूर्ण योगदान दिया है। दुग्धशालाओं और तेल विधायन क्रियाओं में सहकारी क्षेत्र निजी क्षेत्र के मुकाबले में एक महत्वपूर्ण प्रतिस्तुलनकारी शक्ति (Countervailing power) के रूप में उभरा है जिससे उत्पादकों एवं उपभोक्ताओं दोनों को लाभ प्राप्त होता है। आज लगभग 60 प्रतिशत हथकरघे जो देश में कुल सूती वस्त्र उत्पादन का 30 प्रतिशत उपलब्ध कराते हैं सहकारी क्षेत्र में हैं। लगभग 30,000 कारीगरों की और औद्योगिक सहकारी समितियाँ देश में कार्य कर रही हैं।

किन्तु देश के सभी भागों में सहकारिता का एक समान विकास नहीं हुआ है। इसके मुख्य कारण हैं—सहकारी समितियों पर निहित हितों का प्रभुत्व, दोषपूर्ण प्रबन्ध, सहकारी समितियों की सरकारी एजेंसियों पर अत्यधिक निर्भरता और सहकारी समितियों का कुछ ही क्रियाओं तक सीमित रहना।

सातवी योजना के अन्त पर जैसा कि तालिका 4 में दर्शाया गया है सहकारी समितियों ने 1991-92 में 4 350 करोड़ रुपये के अल्पकालीन ऋण और 360 करोड़ रुपये के मध्यम कालीन ऋण दिए। सहकारी समितियों द्वारा 2,475

करोड़ रुपये के उर्वरक वितारित किए गए। इसके अतिरिक्त, सहकारी उपभोक्ता समितियों ने 2,725 करोड़ रुपये के मूल्य की वस्तुएँ ग्रामीण क्षेत्रों में और 2,700 करोड़ रुपये के मूल्य की शहरी क्षेत्रों में वितरित कीं। सहकारी क्षेत्र द्वारा 121 लाख टन अतिरिक्त गोदाम क्षमता का निर्माण किया गया।

आठवी योजना (1992-97) के आधीन सहकारी क्षेत्र के लक्ष्य तालिका 4 में दिए गए हैं। जाहिर है कि सरकार सहकारी क्षेत्र का और अधिक विस्तार करना चाहती है। इस सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण कार्य प्रबन्ध का व्यवसायीकरण (Professionalisation of management) है जिसका आठवी योजना में विशेष रूप में उल्लेख किया गया है। ऐसा करना विशेष रूप में सहकारी विधायन समितियों (Processing societies) के लिए अत्यन्त आवश्यक है।

आठवी योजना में कृषि-वित्त के लिए सहकारी क्षेत्र का विकास अनिवार्य है। इस सम्बन्ध में कृषि-उधार समीक्षा समिति (Agricultural Credit Review Committee) ने यह सिफारिश की है कि प्रत्येक प्राथमिक कृषि समिति की ऋण-सम्बन्धी क्रियाओं का विशाखन होना चाहिए और इन समितियों को आन्तरिक ससाधनों का जनन करने के लिए अधिक जम्मा एकत्र करनी चाहिए। अतः इन समितियों के ससाधन आधार को मजबूत बनाना चाहिए।

आठवी योजना में सहकारी आन्दोलन को राष्ट्रीय प्राथमिकताओं और गरीबी हटाओ प्रोग्राम से जोड़ा जाना चाहिए। इसके लिए विकास के मुख्य क्षेत्र होंगे—खुशक खेतों के क्षेत्र, छोटी सिंचाई और व्यर्थभूमि का विकास। इसके अतिरिक्त, सहकारी आन्दोलन को अफसरशाही से मुक्त किया जाएगा ताकि इसके कार्यक्षेत्र में उदारीकरण लाया जा सके।

तालिका 4 आठवी योजना (1992-97) के दौरान महत्वपूर्ण

भौतिक कार्यक्रम	इकाई	सहकारी क्रियाओं के लक्ष्य	
		1991-92 में उपलब्धि (अनुमान)	1996-97 के लिए लक्ष्य
1 अल्पकालीन ऋण	करोड़ रुपये	4 350	7 050
2 मध्यम तथा दीर्घावधि ऋण	करोड़ रुपये	360	615
3 सहकारी समितियों द्वारा विपणन किए जाने वाले कृषि उत्पाद का मूल्य	करोड़ रुपये	965	1 625
4 सहकारी समितियों के द्वारा वितरित उर्वरक (मूल्य)	करोड़ रुपये	2 475	4 000
5 सहकारी समितियों द्वारा ग्रामीण क्षेत्रों में वितरित उपभोक्ता वस्तुओं का मूल्य	करोड़ रुपये	2 725	4 500
6 सहकारी समितियों द्वारा शहरी क्षेत्र में वितरित उपभोक्ता वस्तुओं का मूल्य	करोड़ रुपये	2,700	5 000
7 अतिरिक्त गोदाम क्षमता का निर्माण	लाख टन	121	142
8 शीतागार का निर्माण स्थापित क्षमता	सठ्ठा	239	309

## खाद्य समस्या (THE FOOD PROBLEM)

यदि हम सामान्य जनता को उचित कीमतों पर अन्न की न्यूनतम मात्रा उपलब्ध कराने में असफल रहते हैं, तो आर्थिक आयोजन का सारा आडम्बर अर्थहीन प्रतीत होता है। जैसा कि फोर्ड फाउण्डेशन (Ford Foundation) के कृषि-दल ने कहा है, "पर्याप्त भोजन के बिना, भारत द्वारा मानवीय कल्याण बढ़ाने, सामाजिक न्याय और लोकतंत्र प्राप्त करने की सभी आशाएँ पूर्ण होनी असम्भव हो जाएँगी।" प्रोफेसर दन्तवाला ने ठीक ही लिखा, "मेरा यह निश्चित विचार है कि हमें एक संकट का सामना नहीं करना बल्कि एक दीर्घकालीन रोग का उपचार करना है।"<sup>1</sup>

### 1. खाद्य-समस्या और खाद्य-नीति (Food Problem and Food Policy)

हमारी खाद्य समस्या का आरम्भ उस समय से होता है जबकि अप्रैल, 1937 में बर्मा को भारत से अलग कर दिया गया। बर्मा के जुदा हो जाने के बाद भारत को अपनी आन्तरिक आवश्यकताओं के लिए हर वर्ष 15 से 20 लाख टन चावल का आयात करना पड़ता। जब द्वितीय विश्वयुद्ध में जर्मा जपान के हाथों संहारित हुआ, जो जर्मन का यह स्रोत भारत के लिए समाप्त हो गया। इस कारण 1943 में बंगाल में भयंकर अकाल पड़ा जिसमें लाखों व्यक्ति भूख के कारण मर गए।

1947 में जब भारत स्वतंत्र हुआ तो साथ विभाजित भी हुआ। विभाजन ने भारत की खाद्य सम्बन्धों स्थिति और भी कमजोर बना दी। विभाजन के फलस्वरूप भारत के हिस्से में 82 प्रतिशत जनसंख्या, चावल के उत्पादन का केवल 68 प्रतिशत क्षेत्रफल, गेहूँ के उत्पादन का 65 प्रतिशत क्षेत्रफल अनाजों के अधीन कुल मिलाकर 75 प्रतिशत क्षेत्रफल और सिंचाई के आधे से केवल 69 प्रतिशत क्षेत्रफल मिला। जहाँ बर्मा के अलग हो जाने से चावल का आयात

करना अनिवार्य हो गया, वहाँ विभाजन के कारण भारत गेहूँ के लिए अन्य देशों पर निर्भर हो गया।

### 1950 के दशकात् खाद्य-समस्या

प्रथम योजना के ठीक पहले भारत एक गम्भीर अन्न संकट में फसा हुआ था और अन्न की कीमतें बहुत ऊँची चढ़ चुकी थीं। उदाहरणार्थ, अनाज की कीमतें युद्ध-पूर्व काल के स्तर से 421 प्रतिशत ऊँची थीं। कोरिया के युद्ध से आरम्भ हुए स्फीतिकारी दबावों (Inflationary pressures) के अतिरिक्त खाद्य-समस्या का मुख्य कारण खाद्यान्न के उत्पादन में कमी थी। भारत सरकार ने अन्न की बढ़ती हुई कीमतों को रोकने का प्रयास किया और सरकार इसमें सफल भी हुई। जून 1954 में खाद्यान्नों की कीमतें सूचकांक गिरकर 82 हो गयी। इसका मुख्य कारण यह था कि उत्पादन सूचकांक (Production index) 1952-53 और 1953-54 के बीच 101 से बढ़कर 120 हो गया। उत्पादन और कीमतों के सम्बन्ध में परिस्थिति अनुकूल होने के कारण कण्ट्रोल और रशनिंग हटा दिए गए। आयात की भी भारी मात्रा में कमी हुई। प्रथम योजनाकाल में खाद्य-पदार्थों की कीमतों में 23 प्रतिशत की कमी हुई जबकि निर्मित वस्तुओं की कीमतें केवल 3.5 प्रतिशत गिरीं। सामान्य रूप में यह कहा जा सकता है कि सरकार तथा जनता खाद्यान्नों की स्थिति से सन्तुष्ट थी।

अक्टूबर, 1955 से ही खाद्यान्नों की कीमतें बढ़नी शुरू हो गई थीं। आरम्भ में कीमतों में वृद्धि थोड़ी थी परन्तु शीघ्र ही यह तेज हो गई। इस प्रवृत्ति के दो कारण थे—प्रथम, इस वर्ष में खाद्यान्नों का उत्पादन काफी कम हो गया। दूसर, सरकार के पास मोटे अनाजों (Millets) का स्टॉक नहीं था और इसके पास गेहूँ का स्टॉक भी कम था। इसके अतिरिक्त राजस्थान, बम्बई, बिहार, उड़ीसा और मद्रास में अनाज की स्थानीय कमी थी जिसके मुख्य कारण सूखा, बाढ़ और तेज आधो थे। 1958-59 तक खाद्य-समस्या तीव्र रूप धारण

<sup>1</sup> M. L. Dantwala *India's Food Problem* (1961) p. 1

कर एक सकट बन गई। परन्तु इस काल में इस समस्या का सबसे अजीब पहलू यह था कि खाद्यान्नों का उत्पादन निरन्तर बढ़ता जा रहा था। पिछले कालों में खाद्य समस्या का मूल कारण देश की आन्तरिक माँग की तुलना में आन्तरिक उत्पादन में कमी थी और इस अन्तर को भरने के लिए आयात करना अनिवार्य हो जाता था। परन्तु 1958-59 में पहली बार एक नई स्थिति सामने आई। आन्तरिक उत्पादन और आयात दोनों मिलकर 1959 में 770 लाख टन थे जबकि 1955 में ये केवल 670 लाख टन थे। जहाँ 1955 में कोई खाद्य-समस्या नहीं थी, वहाँ 1959 में वस्तुतः एक सकट प्रकट हो गया था। मूल अंतर खाद्यान्नों की कीमतों के बारे में था जिनमें पहले तीन वर्षों में 41 प्रतिशत वृद्धि हुई। जब तक अन्न लोगों को उचित कीमतों पर मिलता रहता, यह विश्वास बना रहता कि देश में खाद्य-समस्या विद्यमान नहीं परन्तु जब अन्न की कीमतें बढ़ने लगती हैं जनता में बेचैनी फैल जाती है चाहे अन्न के स्टॉक पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध ही क्यों न हो उस समय यह समझा जाता है कि खाद्य समस्या उत्पन्न हो गई है।

इस स्थिति में खाद्यान्नों की कीमतों में वृद्धि का मूल कारण लोगों के हाथ में बढ़ती हुई क्रय शक्ति (Purchasing power) मुख्य फसलों के उत्पादन में कमी सरकार के पास काफी बफर स्टॉक न होना और उत्पादकों एवं थोक-विक्रेताओं (Wholesalers) द्वारा जमाखोरी और स्ट्रैबजों में वृद्धि थे। सरकार ने इस स्थिति पर काबू पाने के लिए आयात की अधिक मात्रा प्राप्त करनी आरम्भ की, अपने भण्डारों से अधिक अनाज बाहर निकाला और उचित मूल्य की दुकानें (Fair price shops) खोलीं।

### 1956 के पश्चात् नई खाद्य-नीति

1956 में भारत सरकार ने संयुक्त राज्य अमेरिका के साथ पी एल 480 सन्धि के अधीन अगले तीन वर्षों के लिए 33 लाख टन खाद्यान्न के आयात करने का समझौता कर लिया। सरकार को पी एल 480 खाद्यान्न एक ऐसा उपाय मिल गया जिसके द्वारा वह खाद्यान्नों की कीमतें स्थिर रख सकती थी और देश में ऐसा वातावरण कायम कर सकती थी कि अनाज पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध हो। सरकार की नयी नीति निम्नलिखित मुख्य बातों पर आधारित थी—

(2) आगामी कुछ वर्षों में बिना भारी मात्रा में आयात करके भारत में रिजर्व स्टॉक कायम करना सम्भव नहीं था क्योंकि आन्तरिक उत्पादन कम था,

(11) पी एल 480 (P L 480) के अधीन अनुकूल शर्तों पर काफी बड़ी मात्रा में गेहूँ और चावल उपलब्ध था। साथ ही यह बात भी थी कि ये खाद्यान्न बिना किसी विदेशी

मुद्रा के भुगतान किए प्राप्त किए जा सकते थे और इनसे रुपये के रूप में एक निधि कायम की जा सकती थी जिसका प्रयोग विकास कार्य के लिए किया जा सकता था, और

(12) खाद्यान्नों के लगातार आयात के आश्वासन के फलस्वरूप खाद्यान्नों के बारे में अनिश्चयता दूर हो सकती थी और इससे कीमतों को स्थिर करने में सहायता मिल सकती थी।

1957 में भारत सरकार ने खाद्यान्न जाच समिति (Foodgrains Enquiry Committee) स्थापित की। इस समिति ने दो सम्भव विकल्पों अर्थात् 'पूर्ण नियन्त्रण' और 'अपूर्ण अनियन्त्रण' पर विचार कर इन दोनों को अस्वीकार कर दिया। समिति ने निष्कर्ष के रूप में कहा—“हमारे विचार में खाद्य समस्या का हल पूर्णतया स्वतन्त्र व्यापार और पूर्ण नियन्त्रण के बीच है।” अतः एक स्थिर और दीर्घकालीन खाद्य-नीति जो भारी मात्रा में आयात पर आधारित थी, विकसित हुई। यह आशा की गई कि यह नीति निम्नलिखित कारणतत्त्वों की वजह से सफल हो जाएगी—(क) राजनीतिक दृष्टि से यह स्वीकार्य थी, (ख) सरकार को इनके लिए कुछ खर्च नहीं करना था, वस्तुतः सरकार खाद्य-आयात से विकास के लिए रुपए कमा सकती थी, (ग) प्रशासनिक दृष्टि से इसे लागू करना आसान था क्योंकि खाद्यान्न आयात करके इन्हें सार्वजनिक वितरण प्रणाली (Public distribution system) द्वारा उचित कीमत की दुकानों पर बहुत ही कम कीमतों पर उपभोक्ताओं को बाँटना सुगम हो था, (घ) व्यवहार में देशभर में पूर्ण-स्वतन्त्र व्यापार ही रहेगा, (ङ) निम्न वर्ग की देशी खाद्यान्नों की ऊँची कीमतों के विरुद्ध पूरी रक्षा की जाएगी।

भारत सरकार की खाद्य-नीति इतनी अधिक सफल समझी गई कि तीन वर्षों के लिए 1956 में पी एल 480 में आयातित अनाज को एक ही वर्ष में इस्तेमाल कर लिया गया। 1960 में भारत सरकार ने यू एस ए से अगले 4 वर्षों में 100 लाख टन गेहूँ और 10 लाख टन चावल के आयात की सन्धि की। नीति का उद्देश्य खाद्यान्नों की कीमतों को स्थिर रखना था और यदि खाद्यान्नों की कीमतें बढ़ती भी हों तो भी जनसंख्या के निम्न वर्गों के लिए उचित मूल्य की दुकानों पर कम या लगभग निश्चित कीमत पर अनाज मुहैया करवाने की व्यवस्था की गयी।

1956 से 1966 के दशक के दौरान भारत सरकार की खाद्य-नीति आयात पर आधारित थी। नीति-निर्धारक इस नीति के गुणार्थ को समझ न सके कि इस प्रकार हम विदेशी



अन्न पर बुरी तरह निर्भर हो गए। भारत के नीति-निर्धारकों ने इस सुलभ विश्वास पर इस नीति की पुष्टि की कि अमेरिका का खाद्य अतिरिक्त वर्षों तक बना रहेगा और भारत अपने औद्योगिक विकास का आयोजन अमरीकी खाद्य अतिरिक्त पर कर सकता है।

तीसरी योजना के दौरान नयी खाद्य-नीति की विफलता

1956 में प्रतिपादित खाद्य-नीति जिसे 1957 में स्थापित खाद्यान्न ऋषि समिति का समर्थन प्राप्त हुआ तीसरी योजना के दौरान विशेषकर 1962-63 के पश्चात् बिल्कुल विफल हो गई। योजना के आरम्भ से ही खाद्यान्नों की उत्पादन लगभग स्थिर हो गया परन्तु मांग की परिस्थितियाँ दबाव डालने लगीं। चाहे 1964-65 में उत्पादन 890 लाख टन के रिकार्ड-स्तरी पर पहुँच गया परन्तु 1965-66 में यह सूखे के प्रभावधीन गिरकर 720 लाख टन हो गया। जबकि खाद्य सभरण (Food supply) की स्थिति तीसरी योजना के दौरान शोचनीय थी, वहाँ व्यापारियों तथा सट्टेबाजों की असामाजिक क्रियाओं ने इसे और भी गम्भीर बना दिया। इसके विरुद्ध मुद्रा-सभरण तथा जनसंख्या की वृद्धि के कारण खाद्यान्नों की मांग निरन्तर बढ़ रही थी। इसके फलस्वरूप बिहार, उत्तर प्रदेश, उड़ीसा और राजस्थान के कुछ भागों में भयंकर अकाल पड़ा जिसका सामना करने के लिए सरकार को भारी मात्रा में अन्न का आयात करना पड़ा।

ऐसी परिस्थिति में स्वाभाविक ही था कि अधिकाधिक लोग यह मांग करें कि खुले बाजार की अपेक्षा सार्वजनिक वितरण (Public distribution) द्वारा सस्ती कीमत पर अनाज मिलना चाहिए। सार्वजनिक वितरण की मांग को पूरा करने के लिए आयात को मात्रा बढ़ाई गई जो 1963 में 46 लाख टन से बढ़कर 1966 में 104 लाख टन हो गई। देश में अनाज की वसूली को बढ़ाया गया किन्तु सार्वजनिक वितरण द्वारा बाँटे गए अनाज का 73 से 80 प्रतिशत आयात से प्राप्त हुआ। सरकार ने पहली बार यह बात स्वीकार की कि इतनी भारी मात्रा में अनाज का आयात करने पर भी खाद्यान्नों की कीमतें बढ़ती ही गईं और निर्बल वर्गों के हितों को सुरक्षित नहीं रखा जा सका। इसके अतिरिक्त, सरकार को यह भी महसूस हुआ कि अत्याधिक अनाज पर अत्यधिक निर्भरता के भयंकर परिणाम निकल सकते हैं। अतः नीति में परिवर्तन की आवश्यकता महसूस की गई।

1966 के पश्चात् समन्वित खाद्य-नीति

भारत सरकार ने 1966 में एक ओर खाद्यान्न नीति समिति नियुक्त की ताकि खाद्य समस्या पर पुनर्विचार किया

जा सके। समिति ने यह बात स्पष्ट रूप से कही कि भारत की खाद्य-आयता पर निर्भरता एक सही नीति नहीं है क्योंकि संयुक्त राज्य अमेरिका से आगामी वर्षों में न तो भारी मात्रा में और न आसानी से खाद्य-आयात प्राप्त हो सकेगा। साथ ही इसके लिए रुपये की अपेक्षा डालरों में भुगतान करना होगा। समिति ने इस बात पर विन्ता व्यक्त की कि खाद्य-समस्या का प्रयोग खुले रूप में भारत सरकार की आन्तरिक और विदेशी नीतियों को प्रभावित करने के लिए किया गया। इसी कारण 1966 की समिति ने राष्ट्रीय खाद्य बजट (National food budget) का निर्माण करने पर बल दिया ताकि खाद्यान्नों के राष्ट्रीय सभरण और वितरण के समन्वय में एक समन्वित खाद्य-नीति (Integrated food policy) अपनाई जाए। इस नीति के मुख्य अंश इस प्रकार थे—

(1) आवश्यक सभरण उपलब्ध कराने के लिए खाद्य-वसूली, (2) वसूली का सुविधाजनक बनाने के लिए अन्तरास्थायी गतिविधियों पर नियन्त्रण ताकि कीमत उचित स्तर पर स्थिर रखा जा सक (3) सार्वजनिक वितरण प्रणाली को मजबूत बनाया जाए ताकि अनाज की व्यापक बंट को जा सके, और (4) कठिनाई के वर्षों का सामना करने के लिए बफर-स्टॉक (Buffer stock) कायम करना।

इस नीति के कार्यान्वयन में कठिनाई उत्पन्न होने का कारण यह था कि सार्वजनिक वसूली (Public procurement) और सार्वजनिक वितरण (Public distribution) में तालमेल न बिठाया जा सका। इसका मुख्य कारण यह था कि 1966 की खाद्य नीति समिति ने आर्थिक वसूली और आर्थिक वितरण को सिफारिश की परन्तु निजी व्यापार को स्वतन्त्र बाजार कीमत पर कार्य करने की छूट दे दी। इसके अतिरिक्त, समन्वित खाद्य नीति की सफलता के लिए यह जरूरी है कि खाद्य की कमी वाले राज्यों की आवश्यकताओं और खाद्य-अतिरिक्त वाले राज्यों में वसूली को मात्रा का पूरानुमान लगाया जाए। अतः राष्ट्रीय खाद्य-बजट को कामयाबी इस बात पर निर्भर करनी कि (क) कमी वाले राज्यों का घाटा अतिरिक्त वाले राज्यों की वसूली से पूरा किया जा सकेगा। (ख) अतिरिक्त वाले राज्यों का अतिरिक्त प्राप्त करना ताकि वह वितरण के केन्द्रीय संग्रह में इकट्ठा किया जाए। यदि राष्ट्रीय खाद्य-बजट में संतुलन प्राप्त नहीं होता, तो सरकार के लिए खाद्यान्नों का आयात करना स्वाभाविक ही होगा।

भारत सरकार ने 1966 की खाद्य नीति समिति की सिफारिश का स्वीकार कर लिया। सौभाग्यवश 1967-68 में पश्चात् खाद्यान्नों का आन्तरिक उत्पादन बढ़ गया।

आयात धीरे-धीरे कम हो गए, आन्तरिक वसूली बढ़ गई और 80 लाख टन का बफर स्टॉक (Buffer stock) कायम किया गया। तालिका 1 में वार्षिक योजनाओं और चौथी योजना के बाद के काल में खाद्यान्नों का उत्पादन दिया गया है।

तालिका 1 वार्षिक योजनाओं और चौथी योजना और बाद के काल में खाद्यान्नों का उत्पादन  
(लाख टन)

	अनाज	दाले	कुल खाद्यान्न
1970-71	960	120	1080
1980-81	1190	106	1296
1981-82	1217	114	1331
1983-84	1395	129	1524
1987-88	1321	110	1431
1988-89	1566	137	1703
1990-91	1621	143	1764
1991-92	1550	121	1671
1993-94	1 690	131	1 821
1994-95	1,705	145	1 850

1966-67 में 760 लाख टन खाद्यान्न के उत्पादन की तुलना में 1967-68 में 950 लाख टन खाद्यान्न का रिकार्ड उत्पादन हुआ। चौथी योजना के पहले दो वर्षों (अर्थात् 1969-70 और 1970-71) के दौरान खाद्यान्नों का उत्पादन काफी उत्साहपूर्ण था अर्थात् क्रमशः 1,000 लाख टन और 1,080 लाख टन। ऐसा महसूस होने लगा जैसे अन्न के मामले में देश स्वावलम्बिता प्राप्त कर गया था परन्तु 1971-72 और 1972-73 में लगातार अच्छी फसल न होने के कारण खाद्यान्नों के सम्यन्ध में स्थिति फिर शैचीनीय हो गई। चाहे 1973-74 में स्थिति में कुछ हद तक सुधार हुआ परन्तु यह सन्तोषजनक नहीं था। खाद्य-स्थिति में हर साल उतार-चढ़ाव आते रहे हैं। 1973-74 में पुनरुत्थान (Revival), 1974-75 में गिरावट और 1975-76 में भरपूर फसल के कारण खाद्यान्न उत्पादन बढ़कर 1,210 लाख टन हो गया। 1976-77 में इसमें फिर गिरावट आई परन्तु 1977-78 और 1978-79 में खाद्यान्न उत्पादन भरपूर फसल के कारण फिर बढ़ गया। 1979-80 में खाद्यान्न के उत्पादन में भारी कमी आई परन्तु 1980-81 और 1981-82 में पुनः बढ़कर 1978-79 के स्तर तक पहुँच गया। यदि 1980-81 और 1981-82 के आकड़ों की तुलना की जाए, तो यह पता चलता है कि कुल खाद्यान्न उत्पादन 1,296 लाख टन से बढ़कर 1,331 लाख टन हो गया अर्थात् इसमें केवल 2.7 प्रतिशत की वृद्धि हुई। परन्तु थोड़ा और विश्लेषण करने से

पता चलता है कि चावल का उत्पादन इन दोनों वर्षों में 536 लाख टन ही रहा। गेहूँ का उत्पादन 1980-81 में 364 लाख टन से बढ़कर 378 लाख टन हो गया और मोटे अनाजों का उत्पादन 290 लाख टन से 303 लाख टन। परन्तु सबसे असन्तोषजनक बात यह है कि दालों का उत्पादन 1980-81 में 106 लाख टन से बढ़कर 1981-82 में केवल 114 लाख टन हुआ। 1983-84 में खाद्यान्न उत्पादन 1,520 लाख टन के उच्च स्तर पर पहुँच गया। 1984-85 में इसमें गिरावट आई परन्तु 1985-86 में यह पुनः बढ़कर 1,505 लाख टन हो गया। जाहिर है कि चावल और दालों के उत्पादन को बढ़ाने में खाद्य-नीति विफल रही है। 1987-88 में सूखा पड़ने के कारण खाद्यान्न उत्पादन कम होकर क्रमशः 1,431 लाख टन हो गया। 1988-89 और 1989-90 में परिस्थिति में सुधार हुआ है और खाद्यान्न उत्पादन 1989-90 में 1,720 लाख टन और 1992-93 में 1,800 लाख टन के रिकार्ड स्तर पर पहुँच गया।

### खाद्यान्न व्यापार का सरकारीकरण (Take-over of Foodgrains Trade)

धोक-खाद्य-व्यापार के सरकारीकरण की सिफारिश खाद्यान्न नीति समिति (Foodgrains Policy Committee) ने 1957 में कीमतों के स्थायीकरण (Stabilisation) के उद्देश्य से की थी। परन्तु सरकार द्वारा उस समय इस सिफारिश की उपेक्षा की गई। अक्टूबर 1972 के कांग्रेस पार्टी के अधिवेशन में खाद्यान्न के धोक व्यापार के सरकारीकरण, विशेषकर चावल और गेहूँ के व्यापार का निर्णय किया गया। परिणामतः आरम्भिक कदम के रूप में 1 अप्रैल, 1973 को सरकार ने गेहूँ के धोक-व्यापार का सरकारीकरण कर दिया।

सरकारीकरण का मुख्य उद्देश्य अनिवार्य वस्तुओं को उचित कीमतों पर उपभोक्ताओं को उपलब्ध कराना था। इस निर्णय का मूलाधार इस बात में था कि सरकार ने जनता को अन्न उपलब्ध कराने की जिम्मेदारी अपने ऊपर ले ली। दूसरे, वह खाद्यान्नों की कीमतों को एक ऐसे स्तर पर स्थिर करना चाहती थी जिसमें उत्पादकों को उत्पादन-लागत पूरी हो सके और उन्हें अधिक उत्पादन करने में प्रोत्साहन मिले। कीमत-स्तर की स्थिरता उपभोक्ताओं एवं उत्पादकों दोनों के हित में है। तीसरे, उपभोक्ताओं और उत्पादकों के बीच बिचौलियों के विद्यमान होने से कीमतों में तीव्र वृद्धि होती थी और इसके लिए व्यापारी फसलों को गोदामों में भर लेते थे और बाजार में कृत्रिम दुर्लभता (Artificial scarcity) को स्थिति कायम कर देते थे। परिणामतः खाद्यान्नों में काला बाजार कायम हो जाता था। चौथे, धोक व्यापार के

सरकारीकरण द्वारा भारत सरकार शोक व्यापारियों और विचौलियों को असामाजिक क्रियाओं का दमन करना चाहती है। जब कभी फसल विफल हो जाती थी, तो व्यापारी इस कठिन परिस्थिति में सरकार की सहायता करने की अपेक्षा इसका अनुचित लाभ उठाने की चेष्टा करते। जबकि सरकार खाद्यान्नों की वसूली करके इन्हे निश्चित कीमतों पर उपलब्ध कराने का भरसक प्रयत्न करती, वहाँ शोक व्यापारी और बिचौलियाँ जमाखोरी और काले बाजार में जुट जाती हैं। अन्तिम, विचौलियों को समाप्ति से सरकार को खाद्यान्न की वसूली में सहायता मिलेगी क्योंकि किसानों को खाद्यान्न सरकारी सस्थाओं को बेचने पड़ेंगे। इस प्रकार सरकार खाद्यान्न के सार्वजनिक वितरण की प्रणाली को कायम रख सकेगी।

खाद्यान्न के धोक व्यापार के सरकारीकरण का बहुत विरोध भी हुआ। इस सम्बन्ध में मुख्य आलोचनाएँ निम्नलिखित थीं—(१) खाद्य व्यापार का सरकारीकरण न तो एकाधिकार का विरुद्ध सघर्ष से सम्बन्धित है और न ही इससे समाजवाद का लक्ष्य की प्राप्ति हो सकती है। इसका कारण यह है कि खाद्यान्न व्यापार में न तो कुछ व्यक्तियों का एकाधिकार था और न ही इसमें आर्थिक शक्ति का सकेन्द्रित विद्यमान था। (२) सरकार का यह दावा गलत है कि धोक व्यापारी कीमतों को नियंत्रित करते हैं और उपभोक्ताओं और उत्पादकों का शोषण करते हैं। इस सम्बन्ध में यह कहा जाता है कि थाक व्यापारी देश भर में फैली हुई सैकड़ों मण्डियों में कार्य करते हैं और इस प्रकार उत्पादकों को दी जाने वाली कीमतें अत्यन्त प्रतिस्पर्द्धा हैं और भाग एव पूर्ति की शक्तियों के प्रभावशाली निर्धारित होती हैं। (३) ३,५०० मण्डियों और इनमें काम करने वाले लगभग १ लाख व्यक्तियों को व्यापार से हटाकर “सरकार खाद्य-वितरण के एक प्रबुद्ध अनुभवों और सक्षम अधिकारण की बजाए एक सदिग्ध ईमानदारी एव कुशलता वाली प्रशासन मशीनरी को यह कार्य सौंप रही थी।” सरकार के पास न तो इस कार्य को निभाने का अनुभव था और न ही इतने बड़िल, विशिष्ट और फैले हुए व्यापार के लिए उचित मशीनरी कायम कर सकने का। सरकारी क्षेत्र में वर्तमान प्रवृत्तार एव अनुकूल के कारण गोदामों में माल भर लेने से काले बाजार और मुद्राप्रखोरी की बुराइयाँ और भी बढ़ जायेंगी। (४) धोक व्यापारी को क्रय-कीमत और विक्रय कीमत में अन्तर गैर-सरकारी व्यापार अधिकारणों के सम्बन्ध में निम्नतम है। इसका कारण यह है कि निजी क्षेत्र में व्यापारियों को एक सम्मा अनुभव और विशिष्टता प्राप्त होती है। भारतीय खाद्य निगम का अनुभव यह साफ़ जाहिर करता है कि वसूली को लागत (Cost of procurement) अपेक्षाकृत कहीं ऊँची है और इससे उत्पादकों एव उपभोक्ताओं दोनों को हानि होती है।

अप्रैल १९७३ में गेहूँ के सरकारीकरण के परिणामस्वरूप गेहूँ उत्पन्न करने वाले राज्यों में अव्यवस्था की सी स्थिति हो गई। ३०० लाख टन की रबी फसल के बावजूद सरकार द्वारा वसूली में प्राप्त किए गए अनाज की मात्रा गत वर्ष से भी कम रही और गेहूँ की काले बाजार में कीमतें तेजी से बढ़ीं। बड़े किसानों ने अपने विपण्य अतिरिक्त ग्रामों में जमा कर लिए। सरकारी वसूली सस्थाएँ पर्याप्त मात्रा में खाद्यान्न प्राप्त करने में विफल हुईं और इसी कारण उचित कीमत को दुकानें वितरण कार्य को सुचारु रूप में नहीं कर पाईं। गेहूँ के धोक व्यापार के सरकारीकरण में विफलता को स्वीकार करते हुए सरकार ने इस नीति को त्याग दिया।

पिछले ४५ वर्षों में भारत की खाद्य-समस्या—एक सारांश

पिछले ४५ वर्षों में भारत की खाद्य-समस्या में बुनियादी परिवर्तन हो गया है। स्वतंत्रता के समय, भारत की खाद्य-समस्या अनाज की कमी की समस्या थी, विशेषकर चावल और गेहूँ के अभाव की समस्या। सरकार की मुख्य चिन्ता यह थी कि खाद्यान्नों के सभरण को या तो उत्पादन में वृद्धि द्वारा या आयात में वृद्धि या दोनों का प्रयोग करके बढ़ाया जाए। १९५०-६० के दशक के पिछले अर्द्ध-भाग में और १९६०-७० के दशक के दौरान सरकार की मुख्य चिन्ता खाद्यान्नों की कीमतों पर नियंत्रण करना था क्योंकि सरकार को आन्तरिक उत्पादन को अनुपूरित करने के लिए समुक्त राज्य अमेरिका से निर्यात आयात का आरवासन था। वस्तुतः पी०एल० ४८० के आयात हमारे कृषि एव औद्योगिक विकास का आधार थे।

१९६७-६८ और १९९४-९५ के दौरान पञ्जाब, हरियाणा और उत्तर प्रदेश ने खाद्यान्नों के उत्पादन में क्रमशः ५४ प्रतिशत, ४ प्रतिशत और ३४ प्रतिशत वार्षिक वृद्धि-दर रिकार्ड की। ये राज्य हमारी सार्वजनिक वितरण प्रणाली की रीढ़ हैं जो कि विश्व की सबसे बड़ी वितरण-प्रणाली है। इन राज्यों ने देश को प्रभावित रूप में किसी भी गम्भीर खाद्यान्न-संकट से संरक्षण प्रदान किया है।

१९७०-८० के दशक में भारत सरकार ने बाफर स्टॉक (Buffer Stock) कायम करने के लिए ५० लाख टन खाद्यान्नों के सभरण का लक्ष्य रखा। अन्ततः सरकार १९८०-९० के दशक और १९९०-९५ में अर्ध-धर्म में ३०० लाख टन खाद्यान्नों का बाफर स्टॉक कायम करने में सफल हो गयी। वास्तव में, खाद्यान्नों के इतने भारी रिजर्व द्वारा सरकार को खाद्यान्न-उत्पादन की कमी वाले तीन वर्षों में इस संकट को सफलतापूर्वक सामना करने में सहायता मिली। चाहे १९८७-८८ में विस्तृत सूखा पड़ा, किन्तु सरकार इस संकट पर भी बाफर स्टॉक की मदद से नियंत्रण करपायी।

अब खाद्य-समस्या न ही तो अन्न के अभाव की समस्या है और न ही ऊँची कीमती की बरिब इस समस्या का मुख्य चल इस बात पर है कि हम किस प्रकार निम्न आय वर्गों की उनकी सामर्थ्य-अनुकूल कीमती (Affordable prices) पर खाद्यान्न उपलब्ध करा सकते हैं और दूसरे खाद्यान्न के इस भारी स्टाक का प्रयोग किस प्रकार अधिक निम्न की कीमत करने के लिए किया जा सकता है। 1977-78 के पश्चात् राजगार के लिए खाद्य कार्यक्रम (Food for work programme) आरम्भ किया गया तत्कि प्रामोण निर्धना धराजगार और अन्न-पोषित व्यक्तियों का राजगार उपलब्ध कराया जा सके। इसका उद्देश्य साथ साथ निरस्थायी सामुदायिक परिसम्पत्त कायम करना था। सरकार कमजोर वर्गों को विशेषकर जनजातीय क्षेत्रों (Tribal areas) में जनता का सार्वजनिक वितरण प्रणाली की महत्वपूर्ण कीमती (Subsidised prices) से भी वहाँ कम कीमती पर अन्न उपलब्ध कराना चाहती है।

## 2 खाद्यान्न की कीमतों को प्रभावित करने वाले कारण

### (Factors Affecting Foodgrains Prices)

भारत में खाद्यान्न की कीमती का प्रभावित करने वाले मुख्य कारण तीन वर्गों में विभक्त किए जा सकते हैं—खाद्यान्न की मांग का प्रभावित करने वाले कारण खाद्यान्न के सभरण का प्रभावित करने वाले कारण और सरकार की नीति का प्रभाव।

### 1 मांग को प्रभावित करने वाले सामान्य कारण

चार कारण मांग पक्ष की ओर से खाद्यान्न कीमती को निर्धारित करते हैं। व है—जनसंख्या वृद्धि 1955 के पश्चात् विनियोग का बढ़ता हुआ दसाय न्यून-वित्त और बैंक-उधार का विस्तार।

(1) जनसंख्या की वृद्धि—भारत की जनसंख्या 1951 में 36.1 करोड़ थी और यह तेजी से बढ़ती जा रही है। 1994 में भारत की जनसंख्या 88.4 करोड़ हो जान का अनुमान है। पिछले चार दशकों के दौरान जनसंख्या की वृद्धि दर 2.1 से 2.5 प्रतिशत के बीच रही। भारत में हर वर्ष 150 से 160 लाख अतिरिक्त व्यक्तियों के भाजन का प्रबन्ध करना पड़ता है। इस बात का भी ध्यान रहे कि वर्तमान जनसंख्या की भी अधिकांश और तेजतर खाद्यान्न उपभोग करने पड़ते हैं। परिणामतः जनसंख्या की लगातार वृद्धि देश के लिए सबसे बड़ा खतरा है।

(2) मुद्रा-सभरण में वृद्धि (Increase in money supply)—जून से 1951 के पश्चात् आयोजन प्रक्रिया आरम्भ हुई तब से ही मुद्रा सभरण लगातार बढ़ता जा रहा

है। मुद्रा-सभरण से अभिप्राय करेंसी की मात्रा में वृद्धि और बैंक उधार की मात्रा में वृद्धि है। प्रत्येक उत्तरोत्तर योजना में विनियोग की मात्रा में प्रत्यक्ष वृद्धि के कारण मुद्रा-सभरण में वृद्धि होती है। पहली योजना के दौरान कुल विनियोग लगभग 2 000 करोड़ रुपये था और छठी योजना में यह बढ़कर 1 10 820 करोड़ रुपये के स्तर पर पहुँच गया। और सातवीं योजना में यह 2 21 170 करोड़ रुपये के उच्च स्तर को छू गया। इससे अतिरिक्त इस योजना के परिचय का वित्त-प्रबन्ध कुछ हद तक न्यून-वित्त प्रबन्ध (Deficit financing) द्वारा किया गया। साथ ही न्यून-वित्त की सीमा भी प्रत्येक उत्तरात्तर काल में बढ़ती जा रही है। पहली योजना में यह केवल 333 करोड़ रुपये थी जबकि यह छठी योजना में 15 000 करोड़ रुपये और सातवीं योजना में 28 460 करोड़ रुपये हो गई। बढ़ते हुए वित्तीय घाटे से मौद्रिक विस्तार होता है और इसका कीमती पर स्फीतिकारी दसाय पड़ता है। गरीब और विकासशील अर्थव्यवस्था में जारीर है कि स्फीतिकारी दसाय कृषि कीमती पर विशेषकर खाद्य कीमती पर कम पड़ेगा।

अन्य कारणतत्व जो मांग पक्ष की ओर से 1951 के पश्चात् खाद्यान्न की कीमती का लगातार ऊपर बढ़ाते हैं निम्नलिखित हैं—

(a) भारतीय जनसंख्या के बहुत बड़े अंश की जो कि सीमांत स्तर पर जीवन-निर्याह करता है खाद्यान्न की मांग की उच्च आय लोच (High income elasticity)

(ii) जनता के बहुत से वर्गों के आहार की मात्रा और स्वरूप में परिवर्तन तथा उनका घाटे अनाज के स्थान पर बढ़िया किस्म के अनाज का उपभोग करने के प्रति झुकाव

(iii) जनसंख्या में वृद्धि तथा औद्योगीकरण के परिणामस्वरूप बढ़ते हुए नगरीकरण के कारण मोटे अनाज के स्थान पर चावल और गेहूँ की मांग में वृद्धि

(iv) उत्पादक व्यापारियों और उपभोक्ताओं सभी के द्वारा अनाज की जमाखोरी (Hoarding)

(v) राजा की अनिश्चित स्थिति के कारण व्यापारियों द्वारा अनाज में सूट्टेबाजी और उसके परिणामस्वरूप भावा में वृद्धि होना और

(vi) थाय व्यापारियों द्वारा बाले धन का विस्तृत रूप में प्रयोग करके खाद्यान्न के स्टॉक इकट्ठे कर लेना।

### 2 सभरण सम्बन्धी कारण (Factors on the Supply Side)

देश में अनाज की कीमती में वृद्धि के लिए सभरण की स्थिति में परिवर्तन भी महत्वपूर्ण कारण है। सत्र तो यह है कि कई बार अलग अलग फसलों के सभरण की स्थिति

में परिवर्तन ने भावों के परिवर्तन को उत्प्रेरित किया है। खाद्य-समस्या के सम्भरण सम्बन्धी कारण निम्नलिखित हैं—

(क) उत्पादन-अनाज की कीमती में परिवर्तन के लिए उत्पादन में परिवर्तन या परिवर्तन का पूर्वानुमान अत्यन्त महत्वपूर्ण कारण रहा है। बहुत बार तो उत्पादन के परिवर्तन से ही कीमती में परिवर्तन होता है, अन्य कारण बाद में क्रियाशील होते हैं। 1964-65 में 890 लाख टन की भरपूर फसल हुई। 1965-66 और 1966-67 में सूखा पड़ने के कारण खाद्यान्न उत्पादन गिरकर 720 लाख टन और 740 लाख टन रह गया। स्वाभाविक ही था कि कीमती में तीव्र वृद्धि हो जिससे अन्न-संकट के लक्षण फिर विदित हो गए। 1967-68 के पश्चात् खाद्यान्न का उत्पादन लगातार बढ़ता गया और 1970-71 में यह 1,080 लाख टन के उच्च उत्पादन स्तर पर पहुँच गया। इसके पश्चात् खाद्यान्नों के उत्पादन में उतार-चढ़ाव होता रहा है। 1978-79 में खाद्यान्न का उत्पादन बढ़कर 1,310 लाख टन हो गया। परन्तु 1979-80 में खाद्यान्न का उत्पादन गिरकर केवल 1,100 लाख टन रह गया और फिर पुनः उन्नत होकर 1981-82 में 1,331 लाख टन तक पहुँचा। जबड़े 1983-84 में खाद्यान्न उत्पादन अपने शिखर पर पहुँच 1,524 लाख टन हो गया परन्तु 1987-88 में खाद्यान्न का उत्पादन फिर गिर कर 1,431 लाख टन हो गया। अगले तीन वर्षों में खाद्यान्न के उत्पादन में वृद्धि हुई और यह 1990-91 में 1,764 लाख टन के रिकार्ड स्तर पर पहुँच गया। परन्तु 1991-92 में इस में फिर गिरावट आई और यह 1,671 लाख टन हो गया। खाद्यान्नों के उत्पादन में उच्चावचन के कारण कीमती पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है।

ध्यान देने योग्य एक और बात यह है कि जहाँ अनाज के उत्पादन में भारी वृद्धि हुई वहाँ दालों का उत्पादन अचरह रहा अथवा इसमें नाममात्र वृद्धि हुई। भारत जैसे मूलतः शाकाहारी देश में दालों की भाग के लगातार बढ़ने के कारण दालों की कीमती में तीव्र वृद्धि हुई।

(ख) पण्यगत अतिरिक्त (Marketed Surplus)—कीमती में उतार-चढ़ाव के लिए अनाज के उत्पादन के उतार-चढ़ाव से भी कहीं अधिक पण्यगत अतिरिक्त का उतार-चढ़ाव महत्वपूर्ण होता है। सामान्यतः अब यह विश्वास किया जाता है कि बहुत से मध्यम एवं बड़े वर्ग के किसान फसल काटने के बाद मण्डी में नहीं जाते बल्कि इसे बाद में अधिक कीमत पर बेचने के उद्देश्य से गोदामों में इकट्ठी कर रखते हैं। इस सम्बन्ध में यदि अनाज की अनिवार्य वसूली की नीति लागू की जाए, तो वह बहुत लाभदायक सिद्ध हो सकती है। सामान्यतया यह दखा गया

है कि खाद्यान्न के उत्पादन में वृद्धि के साथ बाजार-आमद (Market arrivals) में भी वृद्धि होती है।

(ग) आयात-देश में खाद्य-उत्पादन के अपर्याप्त होने के कारण सरकार को खाद्यान्नों का आयात बढ़ाना पड़ा। उदाहरणार्थ 1961 में 35 लाख टन खाद्यान्न आयात के विरुद्ध 1966 में 104 लाख टन 1968 में 57 लाख टन खाद्यान्न विदेशों से मगवाना पड़ा। 1972 में खाद्यान्न आयात बहुत ही कम होकर 5 लाख टन रह गया। सरकार ने पुनः खाद्यान्नों का अधिक आयात करना आरम्भ कर दिया (1975 में 74 लाख टन) ताकि बफर-स्टॉक कायम हो सके। 1978 में खाद्य-उत्पादन वृद्धि के कारण खाद्य-आयात केवल 10 लाख टन रह गया। 1979 में भी 9.5 लाख टन खाद्यान्न और 1980 में 4 लाख टन खाद्यान्न का आयात किया गया। 1981 में केवल 4.5 लाख टन खाद्यान्न आयात किया गया। सरकार ने सूखे की स्थिति का सामना करने के लिए 1988 में 23 लाख टन खाद्यान्न आयात किया किन्तु 1990 में यह आयात नाममात्र और 1992 में केवल 8 लाख टन था।

### 3 सरकार की खाद्य-नीति (Government's Food Policy)

सरकार को खाद्य-नीति या इसका अभाव या इसकी विफलता-खाद्यान्नों के तीव्र अभाव और परिणामतः खाद्यान्नों की कीमती की वृद्धि के लिए जिम्मेदार थी। स्वतन्त्रता के पश्चात् किसी भी समय पर सरकार द्वारा एक उचित एवं ध्यानपूर्वक विचारों गई नीति को पालना न की गई अर्थात् खाद्य-समस्या को हल करने के लिए तदर्थ उपाय (Ad hoc measures) किए गए। भारतीय खाद्य-नीति का मूल उद्देश्य समाज के कमजोर वर्गों की उचित मूल्य की दुकानों द्वारा कम कीमत पर खाद्यान्न उपलब्ध कराना रहा है। आयात और वसूली का प्रयोग सार्वजनिक वितरण प्रणाली का पोषण करने के लिए किया गया। 1966-67 तक हमारी खाद्य-नीति का मुख्य अलम्बन पी एल 480 के आधीन विदेशों से खाद्यान्न का आयात था। 1966 के पश्चात् आत्मनिर्भरता का ओर प्रयास किया गया। 1972 के पश्चात् फसल की विफलता के कारण सरकार की खाद्य-नीति लड़खड़ा गई। सरकार ने एक अनुचित समय पर खाद्यान्नों के सरकारीकरण की घोषणा की और व्यापारियों एवं बड़े किसानों के विरोध के कारण इस निष्ण की मजबूर होकर पलट दिया। खाद्यान्नों के सम्बन्ध में बहुत सी अनिश्चितता और अस्पष्टता का मुख्य कारण सरकार द्वारा दीघकालीन सुस्पष्ट नीति का अभाव है।

### 3. खाद्य समस्या को हल करने के

#### दीर्घकालीन उपाय

प्रोफेसर दन्तवाला का यह कथन पूर्णतः सही है, "हमें सकट का इलाज नहीं, बल्कि जीर्ण रोग का इलाज करना है और यह चमत्कारी ढंग से न होकर धीरे-धीरे ही हो सकता है।" सामान्यतः भारत की भावी खाद्य आवश्यकताओं का अनुमान लगाकर अनेक उपायों को अपनाने का, जिनमें अन्न का उत्पादन बढ़ाने और इसके वितरण में सस्यानात्मक परिवर्तन समाविष्ट है, सुझाव दिया जाता है। समस्या का मर्म तो यह है कि जनसंख्या में वृद्धि तथा प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि के कारण अन्न की मांग बढ़ती जाएगी। इनके समाधान के लिए तीन प्रकार के उपाय करने होंगे। ये उपाय हैं—(क) उत्पादन बढ़ाने के उपाय (ख) वितरण में परिवर्तन और (ग) कीमतों को स्थिर करने के उपाय।

#### 1 उत्पादन बढ़ाने के उपाय

(i) तकनीकी परिवर्तन—उत्पादन बढ़ाने के उपायों में ऐसे तकनीकी उपाय हैं जिनके विषय में विशेष विवाद नहीं है। उत्पादन बढ़ाने के लिए किसानों को उन्नत बीज, अधिक उर्वरक और सिंचाई सुविधाएँ आदि प्रदान की जानी चाहिए। सघन खेती विकास प्रोग्राम, जिसमें उन्नत किस्म के अधिक उपजाऊ बीज रासायनिक खाद और सिंचाई शामिल हैं, के विस्तार की योजना है जो भारतीय ग्रामों में हरित क्रांति (Green Revolution) ला रही है। उक्त उपायों से सघन खेती (Intensive cultivation) करने के अलावा भूमि-सुधार और भूमि-पुनरुद्धार (Land reclamation) करके विस्तीर्ण खेती भी की जानी चाहिए।

(ii) सस्यानात्मक परिवर्तन (Institutional changes)—कृषि-उत्पादन बढ़ाने का दूसरा उपाय आवश्यक सस्यानात्मक परिवर्तन अर्थात् भूमि-सुधार है। भारत का वर्तमान कृषि ढांचा इस प्रकार है कि किसान को उत्पादन बढ़ाने के लिए बिल्कुल प्रोत्साहन नहीं मिल पाता। ऐसी व्यवस्था जिसमें छोटे-छोटे और बिखरे हुए खेत हो, काश्तकारों को पट्टे की सुरक्षा प्राप्त न हो और उनसे अत्यधिक लगान वसूल किया जाता हो, किसानों को खेती में विनियोग करने से निरत्नाहित करती है। भारत सरकार भू-सुधारों पर विशेष बल दे रही है। कुछ विशेष प्रकार के भू-सुधारों की तुरन्त आवश्यकता है जैसे काश्तकारी की शर्तों में सुधार। इससे किसानों को काश्त की सुरक्षा प्राप्त होगी। जोत की अधिकतम सीमा लागू करने और काश्तकारी सुधारों को लागू करने पर अधिक बल दिया जाना चाहिए।

(iii) सगठनात्मक तत्व—कृषि विकास के सम्बन्ध में

तीसरी प्रकार के उपाय सगठनात्मक हैं। उन्नत बीजों, उर्वरकों, सिंचाई सुविधाओं, कीटनाशकों आदि के उपयोग से भी कृषि-उत्पादन बढ़ाने के प्रयत्नों से हमें सफलता नहीं मिल सकती। इसका मुख्य कारण हमारे सगठन का दोषपूर्ण होना है। सगठन के अन्तर्गत न केवल सरकारी प्रशासन व्यवस्था का ही समावेश है, बल्कि सरकारी और अर्द्ध-सरकारी संस्थाएँ तथा सहकारी समितियाँ, पंचायतें और सामुदायिक विकास भी सम्मिलित हैं। कृषि के विकास में सगठनात्मक तत्वों (Organisational factors) के महत्व से इन्कार नहीं किया जा सकता।

#### 2 वितरण सम्बन्धी परिवर्तन (Distributional changes)

पिछले कुछ वर्षों से सरकार ने वितरण के क्षेत्र में प्रवेश किया है। 1956 में जहाँ सार्वजनिक वितरण प्रणाली द्वारा 20 लाख टन खाद्यान्न बाल गया, वहाँ 1991 में 206 लाख टन खाद्यान्न सार्वजनिक वितरण के आधीन आ गया। सरकार ने अभावग्रस्त क्षेत्रों की आवश्यकताओं को पूर्णतया सन्तुष्ट करने का निर्णय किया। इसलिए इसने थोक व्यापार को लाइसेंस पद्धति तथा लाभान्तर (Profit margin) निर्धारित कर नियन्त्रित करने का प्रयास किया है। अतिरिक्त वाले राज्यो में वसूली (Procurement) का कार्य राष्‍ट्रीय सरकारें ही करती हैं और इसके लिए भारतीय खाद्य निगम (Food Corporation of India) प्रत्येक राज्य में कार्य करता है और बड़े पैमाने पर खाद्यान्नों की वसूली करता है।

खाद्यान्नों के उत्पादन में भारी वृद्धि के परिणामस्वरूप सरकार ने खाद्यान्नों की गतिविधि और कीमतों पर से सभी नियंत्रण हटा लिए हैं। भारत से चावल का निर्यात अन्य देशों को किया जा रहा है।

#### 3 खाद्यान्नों की कीमतों को स्थिर करना

हाल ही के वर्षों में खाद्य-नीति का मुख्य उद्देश्य खाद्यान्नों की कीमतों को बढ़ने से रोकना रहा है। सरकार इस सम्बन्ध में जो अल्पकालीन उपाय करती आई है, उनमें इसका समावेश है काफी मात्रा में खाद्यान्नों का आयात, उचित कीमतों की दुकानों के माध्यम से विक्रय के लिए सरकार द्वारा देश के भीतर अन्न की अधिक वसूली, जमाखोरी और मुनाफाखोरी (Hoarding and profiteering) को रोकने के उपाय करना, अधिकतम नियन्त्रित भावों का निर्धारण तथा रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया द्वारा चयनात्मक उधार नियन्त्रण उपायों (Selective credit control measures) का प्रयोग। इनमें से कुछ उपायों का कुछ-न-कुछ परिणाम निकला है किन्तु फिर भी अभी तक के अनुभव से यह सिद्ध हुआ है कि कीमतें स्थिर नहीं

को जा सकी। इसी उद्देश्य से भारत सरकार ने कृषि कीमत आयोग (Agricultural Prices Commission) स्थापित किया है जो खाद्यान्नों की वसूली कीमतें निश्चित करने को सिफारिश करता है।

न केवल खाद्यान्नों की कीमतों को स्थिर करने के लिए बल्कि सामान्य कीमत स्तर को भी स्थिर करने के लिए बफर-स्टॉक क्रियाएँ (Buffer stock operations) केन्द्रीय महत्व रखती हैं। यदि इनका प्रयोग व्यवहारिकता एवं बुद्धिमत्ता से किया जाए, तो ये किसान और उपभोक्ता दोनों की कीमतों के उच्चावचन के विरुद्ध सुरक्षा कर सकते हैं। बफर-स्टॉक का मूल इस बात में है कि अच्छे वर्षों में जब कीमतें कम होती हैं, तो सरकार क्रय करती है और बुरे फसल के काल में जब कीमतें चढ़ने लगती हैं तो सरकार भूतकाल में खरीदे हुए माल को बेचती है। इस प्रकार विचक्रय क्रय एवं विक्रय (Contra cyclical purchase and sale) की इस क्रिया द्वारा देश में कीमतों की स्थिरता कायम की जाती है। इसके अतिरिक्त, बफर-स्टॉक क्रियाओं में सरकार अतिरिक्त वाले क्षेत्र में खरीद कर अभाव वाले क्षेत्रों में फसल बेचती है। इसके फलस्वरूप न केवल कीमतों में क्षेत्रीय समानता (Regional equality) स्थापित होगी बल्कि उपलब्ध खाद्यान्न का श्रेष्ठ वितरण भी सम्भव है। बफर स्टॉक क्रियाओं का आयोजन इस प्रकार करना चाहिए कि सरकार को भारी वित्तीय हानि न हो।

1973-74 में सरकार ने 50 लाख टन बफर-स्टॉक कायम करने का निर्णय किया परन्तु इस दिशा में महत्वपूर्ण प्रगति हुई और वास्तव में, 1986 में 300 लाख टन का बफर-स्टॉक कायम हो गया। इसका मुख्य श्रेय पंजाब हरियाणा और उत्तर प्रदेश में भारी मात्रा में वसूली (Procurement) करना था जो इन राज्यों में गेहूँ के उत्पादन में आश्चर्यजनक वृद्धि के कारण संभव हो सकी। देश के हित को दृष्टि में रखते हुए बफर-स्टॉक कायम करना अत्यन्त आवश्यक है ताकि मूखे के वर्षों के दौरान खाद्यान्नों की कमी को इस स्टॉक से माल जारी करके मर्यादित किया जा सके। इसी प्रकार भरपूर फसल के वर्षों में कीमतों में तेज गिरावट को रोकने के लिए सरकार को भारी मात्रा में अनाज खरीदना पड़ता है ताकि किसानों को उचित कीमतें प्राप्त हो सकें और उत्पादन पर दुष्प्रभाव न पड़े।

देश में खाद्यान्नों की कीमतों पर अब कोई नियंत्रण नहीं है। नियंत्रण केवल यह है कि चावल और गेहूँ सार्वजनिक वितरण प्रणाली द्वारा निश्चित कीमतों पर बाटा जाता है।

#### 4 कृषि उत्पादन के लिए कीमत प्रोत्साहन

मुख्य कठिनाई तो खाद्यान्नों की कीमतों से सम्बन्धित

है। भारत तथा विदेश के सुप्रसिद्ध अर्थशास्त्री इस जान पार बल देते हैं कि कृषि-क्रान्ति का कीमतों से धनित सम्बन्ध है। ग्रामोप अर्थव्यवस्था में कीमत-उत्पादन अनुपात (Price production ratio) में परिवर्तन लाना अत्यन्त अनिवार्य है। इस सम्बन्ध में अमरीकी विशेषज्ञों के दल की फार्म कीमतें (Farm prices) के बारे में सिफारिश बहुत महत्वपूर्ण है। संयुक्त राज्य अमेरिका और अन्य देशों के अनुभव के आधार पर इस दल ने संकेत किया है कि 'अधिक प्रोत्साहक कीमतें' (Highly incentive prices) कृषि विकास योजना की कुंजी हैं। परन्तु वर्तमान प्रादेशिक प्रणाली में अतिरिक्त वाले राज्यों में कीमतें पन्द ही रहती हैं। तात्पर्य यह है कि इन राज्यों में किसान कृषि में आधुनिक तकनीक का परिचालन करने के लिए उत्साहित नहीं हो सकते। यदि किसान को आधुनिक तकनीक के प्रयोग के लिए तैयार करना हो तो उसे लाभकर एवं प्रोत्साहक कीमतें उपलब्ध होने की प्रत्याशा अवश्य होनी चाहिए। यह तभी सम्भव हो सकता है यदि प्रादेशिक प्रणाली को समाप्त कर खाद्य-पदार्थों में राष्ट्रीय बाजार का विकास किया जाए। सरकार ने एक-राष्ट्रीय क्षेत्र (Single state zones) की प्रणाली का परिचालन कर दिया है और देश भर में खाद्यान्नों की निर्यात गतिविधि को इजाजत दे दी है।

अब यह अनिवार्य है कि लाभकर कीमतें (Remunerative prices) फसल के फौरन बाद की कीमतों की अपेक्षा क्षीण मौसम की कीमतों के निकट हो। यह एक महत्वपूर्ण शिक्षा है और जब तक सरकार कीमत-उत्पादन अनुपात को ऊंचा उठाने का प्रयास नहीं करेगी, खाद्यान्नों में स्वावलम्बिता (Self sufficiency) प्राप्त करना असम्भव हो जाएगी। बात यह है कि समूह किसान तो अपने अतिरिक्त उत्पादन को क्षीण मौसम तक स्टॉक कर सकते हैं ताकि उन्हें अपने उत्पादन के लिए अधिक कीमत वसूल हो सके परन्तु कुल कृषि-उत्पादन बढ़ाने के लिए छोटे किसानों को लाभकर कीमतें उपलब्ध करनी होंगी।

निष्कर्ष यह है कि खाद्य समस्या अभी काफी दूर तक बनी रहेगी। लगातार बढ़ती हुई जनसंख्या तथा आय में निरन्तर वृद्धि के कारण खाद्यान्नों की मांग में वृद्धि होना स्वाभाविक है। सरकार की समस्या के समाधान के लिए अधिक अन्न उत्पादन, नगरी की जमातों के लाभ के लिए पणायत अतिरिक्त (Marketed surplus) में वृद्धि, वितरण की उतम और सूक्ष्म व्यवस्था तथा खाद्यान्नों की कीमतों के स्थिरकरण आदि विषयों पर बल देना होगा। फोर्ड फाउण्डेशन दल ने सही ही कहा है, "पर्याप्त अन्न जुटाए बिना, भारत की मानव कल्याण की उन्नति सामाजिक न्याय तथा लोकतन्त्र की सिद्धि की आशाएँ लगभग असम्भव हो जाएँगी।"

## 1 नयी कृषि विकास रणनीति और 1960 के पश्चात् भारतीय कृषि का आधुनिकीकरण

1960 70 के दशक के मध्य तक पश्चात् भारत में पारम्परिक कृषि व्यवस्था (Agricultural practices) का प्रतिस्थापन आधुनिक तकनीकाना एवं फार्म व्यवस्था में किया जा रहा है। इसमें परिणामस्वरूप भारत में गन्ना कृषि क्रान्ति हो गयी है। आरम्भ में नया तकनीकाना का प्रयोग 1960 61 में सात आइ ए. टी. पी. प्रोजेक्ट में एक मागन्शी प्रयोगशाला (Pilot project) के रूप में किया गया। इसके बाद अधिक उपजाऊ किस्म के गन्ना (High yielding varieties) के प्रयोग का आइ ए. टी. पी. के साथ जोड़ा दिया गया और इस विज्ञान विधि का पूरे देश भर में विस्तार करने का लक्ष्य तय किया गया। इस हरा क्रान्ति (Green Revolution) कहने का बजाए यह कहा बेहतर होगा कि इस भारतीय कृषि का आधुनिकीकरण (Modernisation) कहा जाए।

पारम्परिक कृषि अधिकतर देशीय आदाना (Indigenous inputs) पर निर्भर करती है। इसमें कार्बनिक खादों, साधारण हल, एवं अन्य आदिमान कृषि जीवों का बैला आदि का प्रयोग होता है। इसमें निरुद्ध आधुनिक तकनीकाना में रासायनिक उर्वरकों काटनाशकों गन्ना का उन्नत किस्मा (जिनमें सरस राज भा शामिल है) कृषि मशीनों विस्तृत सिंचाई ड्रैनल और विद्युत शक्ति आदि का प्रयोग सम्मिलित है। 1966 के पश्चात् आधुनिक कृषि आदाना (Modern agricultural inputs) के प्रयोग में 10 प्रतिशत का वार्षिक चक्रवृद्धि दर से उन्नति हुई है और इसका तुलना में इसा काल के दौरान पारम्परिक आदाना का प्रयोग केवल 1 प्रतिशत प्रतिवर्ष बढ़ा है।

नया कृषि तकनीकाना ऐसे समाधान अर्थात् उर्वरकों कीटनाशकों कृषि-मशीनों आदि पर आधारित है जो कृषि क्षेत्र के बाहर उत्पन्न किए जाते हैं। इसमें परिणामस्वरूप आधुनिक फार्म-आदाना (Farms inputs) के उत्पादन करने वाले उद्योगों का तीव्र गति से विकास हुआ है। फार्म

मैकानिजेशन (Farm mechanization) और सिंचाई के मानक प्रणाली के फार्मस्वरूप ग्राम क्षेत्रों में विस्तार और गन्ना के उपभोग में वृद्धि हुई।

### आधुनिक तकनीकाना के गुहाई

नयी तकनीकानाओं अपनाए के फलस्वरूप फसलों के कुल उत्पादन और उत्पादित एवं राजगार में लगातार वृद्धि हुई है। गन्ना, गन्ना, मक्का आनुआ आदि के सम्बन्ध में प्रभावशाली परिणाम प्राप्त हुए हैं। नया तकनीकाना के अपनाए से राजगार में भी वृद्धि हुई है क्योंकि नए विधि फसल और भाग्य मजदूरों के प्रयोग से राजगार के असतों का विविध दिशाओं में विस्तार हुआ है। इसके साथ ही कृषि मशीनों के अत्यधिक प्रयोग से श्रम का विस्थापन (Displacement of labour) भी हुआ है।

नयी तकनीकानाओं और कृषि के आधुनिकीकरण में कृषि और उद्योग के परस्पर सम्बन्ध को और मजबूत बना दिया है। पारम्परिक कृषि से भी कृषि एवं उद्योग का अग्रगण्य सम्बन्ध (Forward linkage) बहुत प्रबल था क्योंकि कृषि उद्योग के लिए बहुत से आदान मुँैया करता है परन्तु इनमें प्रतिगम्य सम्बन्ध (Backward linkage) बहुत कमतर था क्योंकि कृषि द्वारा उद्योग से उत्पन्न बहुत कम निमित्त वस्तुओं का प्रयोग होता था। परन्तु कृषि के आधुनिकीकरण के कारण कृषि द्वारा उद्योग के माध्यम से उत्पन्न आदाना (inputs) का माग में भारी वृद्धि हुई है और परिणामतः कृषि का प्रतिगम्य सम्बन्ध और मजबूत हो गया है। इस प्रकार कृषि एवं उद्योग में सम्बन्ध प्रबल हो गया है।

आधुनिक तकनीकाना में एम. भंडा का सबसे अधिक नाम हुआ है जो साधन मजबूत हैं और इसमें परिणामस्वरूप अन्तःक्षेत्रीय असमानताओं (Inter regional disparities) में वृद्धि हुई है। भारत के 80 प्रतिशत क्षेत्रफल में अब भी कृषि वर्षों का अनिवार्यता पर निर्भर है और नया तकनीकाना इसमें सम्बन्ध में कुछ नहीं कर पाया। इससे देश के उत्तर से भागा में उत्पादन एवं उत्पादित के निम्न स्तर का व्याख्या होती है। इससे कुछ वर्षों में



खाद्यान्नों एवं नकद-फसलों के उत्पादन के निम्न स्तरों की भी व्याख्या होती है।

छोटे किसान जिनके वित्तीय स्रोत बहुत क्षीण हैं और जिनकी ऋणशक्ति बहुत कमजोर है, नयी तकनालाजी को बड़े पैमाने पर अपना नहीं सके हैं। ग्राम-परिवारों का बहु-संख्यक भाग जिसके पास बहुत थोड़ी भूमि है या भूमि है ही नहीं, नई तकनालाजी से सबसे कम लाभ प्राप्त कर पाया है। नयी तकनालाजी ने अन्तर्निहित अधिक जोखिम संसाधन पर सोपित नियन्त्रण और संस्थानात्मक सुविधाओं का अभाव कृषि की आधुनिक तकनीक के विकास में मुख्य अड़चने हैं।

नयी तकनालाजी ने किसान को बाजार-प्रेरित (Market oriented) बना दिया है। किसान आयातों के सभरण के लिए और अपने उत्पाद की मांग के लिए बाजार पर अधिक निर्भर हो गए हैं। इसके साथ-साथ जैसे-जैसे नयी तकनालाजी के प्रयोग से किसानों को नकद आवश्यकताओं में वृद्धि हुई है, उनकी कृषि-उधार की मांग भी बढ़ गई है।

अन्तिम, आधुनिक तकनालाजी ने पारम्परिक तकनालाजी पर अपनी श्रेष्ठता केवल उन्हा क्षेत्रों में स्थापित की है जिनमें "उचित परिस्थितियाँ" विद्यमान हैं परन्तु जैसा कि पहले सकेत किया जा चुका है, ये परिस्थितियाँ तो कुछ चुने हुए क्षेत्रों में ही पायी जाती हैं और देश का शेष भाग उन्नत तकनालाजी के लिए उचित नहीं है। अतः आवश्यकता इस बात की है कि ऐसी कम-लागत वाली तकनालाजी (Low cost technology) का विकास किया जाए जो छोटे किसानों द्वारा अपनायी जा सके और जिसके द्वारा स्थानीय संसाधनों का प्रयोग एवं विदोहन हो सके।

## 2. नयी कृषि विकास रणनीति (Strategy) की उपलब्धियाँ

नयी कृषि विकास-रणनीति की मुख्य उपलब्धि अनाजों अर्थात् गेहूँ और चावल के उत्पादन का बढ़ावा देना है। तालिका 1 में पिछले कुछ वर्षों के दौरान मुख्य खाद्य फसलों का उत्पादन दिया गया है। तालिका पर ध्यानपूर्वक विचार करने से पता चलता है कि चावल का उत्पादन जो 1960-61 में 350 लाख टन था बढ़ कर 1994-95 में 800 लाख टन हो गया जाहिर है भारत की इस मुख्य फसल में उत्पादन तेजी से बढ़ा है। प्रति हेक्टेयर उत्पादन में भी वृद्धि हुई है और यह 1960-61 में 1.010 किलोग्राम से बढ़कर 1994-95 में 1,900 किलोग्राम हो गया।

गेहूँ का उत्पादन जो 1960-61 में 110 लाख टन था बढ़कर 1994-95 में 590 लाख टन हो गया। इस वृद्धि का

कुछ भाग तो क्षेत्रफल में विस्तार के कारण था, परन्तु इस अवधि के दौरान प्रति हेक्टेयर उत्पादन 850 किलोग्राम से बढ़कर 2 400 किलोग्राम हो गया अर्थात् 35 वर्षों के दौरान इसमें 182 प्रतिशत की वृद्धि हुई। जबकि मक्का ने भी प्रभावशाली प्रगति दिखायी है, अन्य छोटे अनाजों और दालों में कोई वृद्धि नहीं हुई, बल्कि इस अवधि के दौरान इनमें गिरावट आयी है।

तालिका 1 खाद्यान्नों के उत्पादन की प्रगति

	1960-61	1990-91	1994-95
चावल	3-0	750	800
गेहूँ	110	550	590
(क) कुल अनाज	690	1 620	1 700
(ख) कुल दाने	130	140	150
कुल खाद्यान्न (क + ख)	820	1,760	1,850

हरित क्रांति की आरम्भिक सफलता के पश्चात् यह आशा की जानी थी कि खाद्यान्नों के उत्पादन में वृद्धि की प्रवृत्ति बना रही। इसी कारण 1970-71 में खाद्यान्न उत्पादन बढ़कर 1 080 लाख टन हो गया। यह बात बड़े गंभ से घोषित की गयी कि हरित क्रांति के परिणामस्वरूप खाद्य-आयात बन्द कर दिए गए हैं और काफी अच्छी मात्रा में बफर-स्टॉक एकत्र कर लिए गए हैं परन्तु 1972-73 में सूखा पड़ने के कारण यह स्थिति कायम न रह सकी। पाँचवीं योजना के दौरान भी खाद्यान्न के उत्पादन में तेज उच्चावचन हुए हैं। 1974-75 के 1,000 लाख टन के निम्न स्तर से उत्पादन बढ़ कर 1975-76 में 1,210 लाख टन हो गया फिर 1976-77 में यह गिर कर 1,110 लाख टन हो गया परन्तु 1978-79 में यह बढ़ कर 1,320 लाख टन हो गया। मौसम के खराब होने के कारण 1979-80 में खाद्यान्न उत्पादन तीव्र रूप से गिरकर 1 097 लाख टन हो गया जो कि 1970-71 के उत्पादन के लगभग बराबर था। 1985-86 में 1 520 लाख टन का मिर्काई खाद्यान्न उत्पादन हुआ किन्तु बुरे मौसम के कारण यह गिरकर 1987-88 में 1,380 लाख टन रह गया। 1990-91 में खाद्यान्न का उत्पादन एकदम तेजी से बढ़कर 1,760 लाख टन हो गया, परन्तु 1991-92 के दौरान गिरकर 1,670 लाख टन रह गया। 1994-94 में खाद्यान्न उत्पादन पुनः बढ़कर 1,850 लाख टन हो गया।

नयी कृषि विकास रणनीति का आरम्भ के पश्चात् कृषि उत्पादन में उच्चावचन सम्बन्धी दो निष्कर्ष प्राप्त होते हैं -

(क) अनाज का उत्पादन पहले की भाँति मौसम पर बहुत हद तक निर्भर है, और

(ख) अब गत वर्षों की अपेक्षा अधिकतम एवं न्यूनतम उत्पादन कहीं अधिक है।

कृषि हस्ति क्रांति का मुख्य त्रय खाद्यान्ना के उत्पादन का बढ़ाना था। इस्पात, प्राणिय फसना (Commercial crops) के उत्पादन में वृद्धि की आशा करना उचित नहीं होगा। तालिका 2 में स्पष्ट है कि 1969-70 और 1974-75 के दौरान गन्ने में 20 फसल और तिलहन के उत्पादन में 30% उन्नयन प्राप्त करने में सफल नहीं हुई। टा धर्म नारायण ने इस परिस्थिति का स्पष्ट फसना के उत्पादन में लगभग पुराना (Paralysis) का मना दा है। 1974-75 के परवान् गन्ने के उत्पादन में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई। परन्तु इस वृद्धि का क्रांति करना उचित नहीं होगा।

तालिका 2 भारत में खाणिय फसलों का उत्पादन

वर्ष	इकाई	1960-61	1980-81	1990-91	1994-95
गन्ना (गु)	लाख टन	1 100	1 540	2 410	2 460
गन्ने	लाख टन	60	70	100	130
पन्ना	लाख टन	40	■	90	80
तिलहन	लाख टन	70	90	180	180

स्रोत: भारत सरकार, आर्थिक मामला 1994-95

कुल रूप में हस्ति क्रांति में दाना के उत्पादन पर 30% प्रभाव नहीं हुआ। जूनिक 1970-71 में खाद्यान्ना में इनका उत्पादन 118 टन था। यह 1994-95 में बढ़कर 150 लाख टन हो गया। अतः दाना का उत्पादन पिछले 35 वर्षों में अग्रगण्य हो रहा था। इसमें नाममात्र वृद्धि हुई। अतः हस्ति क्रांति केवल अनाज निर्यात में मुख्यतः गहूँ, मक्का और बाजरा गिन जा सकते हैं। तब ही सामाजिक रहे। जूनिक चायन का उत्पादन 1968-69 से 1978-79 के दौरान बड़ी मन्द गति से बढ़ा। परन्तु इसमें 'गद' चायल के उत्पादन में भी महत्वपूर्ण वृद्धि हुई। गहूँ केवल एक एसी फसल है जिसने उत्पादन में लगातार वृद्धि व्यक्त हुई।

### 3 नयी विकास रणनीति के पक्ष में तर्क

नयी विकास रणनीति के समर्थन के अनुसार गहन उत्पादन प्रणाली भारतीय कृषि में अत्यन्त 'म' उन्नत विकास करने का एक मात्र उपाय है। खाद्यान्ना में स्वायत्तता प्राप्त करने के लिए अनिवार्य है कि येसी उत्पादन-विधि अपनाई जाए जिससे पर्याप्त मात्रा में अतिरिक्त अन्न उत्पन्न हो सके।

दूसरे भारत में कृषि-आदान (Agricultural inputs) न्यून मात्रा में उपलब्ध हैं और इस सम्बन्ध में सारा देश की आवश्यकताओं को पूरा करना सम्भव नहीं। इसलिए सारा देश में कृषि आदानों में इससे सन्तुष्टि रखना का प्रयोग किया जा सकता है। नई रणनीति के समर्थन दूसरे प्रकार

की नाति का न्यायार्थित मानते हैं क्योंकि उनका विचार में इस नाति द्वारा ही अल्पकाल में अधिकतम उत्पादन प्राप्त किया जा सकता है। इससे अतिरिक्त 1960-70 के दशक की पौर समस्या देश का खाद्यान्ना के सम्बन्ध में कम-से-कम गमय में आत्मनिर्भर बनाना थी।

तासर यह तर्क दिया गया कि कृषि आदानों का अधिक पुराना के प्रयोग में वर्धमान प्रत्याय (Increasing returns) प्राप्त की जा सकती हैं और इस प्रकार इस नीति के लिए उचित आर्थिक आधार भी उपलब्ध है।

तीसरे श्रष्टतर रणनीति के तर्कों का यदि यह पैमाने पर ग्रामों में प्रदर्शन किया जाए तो अन्य क्षेत्रों में किसानों का उन्नत तकनीक अपनाने के लिए प्रोत्साहित किया जा सकता है। अतः गहन कृषि विकास प्राग्राम से एक लाभकारी चक्र गतिशील हो सकेगा जो कि धार धार श्रमता प्राप्त कर लेगा। इस प्रकार प्राग्राम के प्रसार प्रभाव के फलस्वरूप भारतीय कृषि का उत्पादितता का स्तर उन्नत किया जा सकेगा।

चारों किसे विचार क्षेत्र में उन्नत उत्पादन के अन्य क्षेत्रों पर अनेक द्वितीयक एवं तृतीयक प्रभाव होंगे। उदाहरणार्थ देश में अन्न की अधिक मात्रा में उपलब्धि से खाद्य आयात पर हमारी निर्भरता कम हो जाएगी। इस प्रकार दुर्लभ विदेशी मुद्रा (Scarce foreign exchange) की बचत होगी जिसका प्रयोग अर्थव्यवस्था के अन्य क्षेत्रों के लिए किया जा सकेगा। इसी प्रकार व्यापारिक फसलों के उत्पादन में वृद्धि के कारण कृषि पर आधारित उद्योगों का भी विस्तार हो सकेगा।

### 4 नयी कृषि विकास रणनीति की कमजोरियाँ

(1) भारतीय कृषि में पूँजीवादी खेती का विकास—अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों से अधिक उत्पादन प्राप्त करने के लिए उर्वरक और सिंचाई पर भारी विनियोग करना पड़ता है। भारी विनियोग करना छोटे और मध्यम श्रेणियों के किसानों की क्षमता से बाहर है। भारत में लगभग 810 लाख जोत हैं परन्तु केवल 1 प्रतिशत घड़े किसानों के पास कुल भूमि का 40 प्रतिशत है और केवल यही नलरूप पम्पिंग सेट उर्वरक और भारी मशीनरी के रूप में भारी निविद्योग कर रहे हैं। परिणामतः नई कृषि-उत्पादन रणनीति के कारण भारत में पूँजीवादी खेती का विकास हुआ है। अतः कृषि क्रांति में प्रसार प्रभाव का अभाव और इस कारण भारतीय रणनीति में विकास कुछ आर्थिक क्षेत्रों में साक्षित हो गया है। परिणामतः निर्धन किसानों को लाभ नहीं हुआ बल्कि इससे कारण ग्रामीण जनसंख्या के उच्चतम 10 प्रतिशत भाग के हाथ में सम्पत्ति का संकेन्द्रण हुआ है।

असोक रुद्र, माजिद और लातिब ने पूँजीवादी खेतों का विश्लेषण करने के लिए पंजाब के बड़े किसानों का अध्ययन किया। उन्होंने पूँजीवादी किसानों की परिभाषा ऐसे किसानों के रूप में की जिनके पास 20 एकड़ से अधिक भूमि थी। इस अध्ययन से व्यक्त हुआ कि 20 एकड़ से अधिक आकार वाले फार्मों को सख्या 67 000 है और इसके आधीन 26.2 लाख एकड़ क्षेत्रफल है। इस प्रकार 1955-56 और 1967-68 के दौरान बड़े किसानों के स्वामित्वाधीन क्षेत्रफल में 9.5 प्रतिशत की वृद्धि हुई। और अधिक गहन अध्ययन से पता चला कि 20-25 एकड़ के आकार वाले फार्मों में केवल 4 प्रतिशत की वृद्धि हुई जबकि इसकी तुलना में 100-150 एकड़ वाले फार्मों में 40 प्रतिशत की वृद्धि हुई और अधिकतर वृद्धि नयी तकनीक द्वारा ही सम्भव हुई। अतः भारत में भद्र किसानों (Gentlemen farmers) की सख्या में वृद्धि का काफी प्रभाव उपलब्ध है। इनमें मिलिटरी की पौकरी से रिटायर हुए अफसर, रिटायर्ड सिविल अफसर, शहरी व्यापारी शामिल हैं जो अपनी आय उद्योग या व्यापार से प्राप्त करते हैं और जिन्होंने हाल ही में कृषि को एक उद्योग के रूप में चलाना आरम्भ किया है। यह वर्ग कृषि में विनियोग को लाभदायक समझता है। पंजाब में इनकी सख्या कुल किसानों की सख्या का 3 प्रतिशत है। पूँजीवादी किसानों, जिनमें भद्र किसानों के अतिरिक्त प्रगतिशील किसान भी शामिल हैं, के आधीन कुल फार्मों का 8.5 प्रतिशत फार्म हैं जो कि कुल कृषि योग्य क्षेत्रफल के 27 प्रतिशत क्षेत्र पर फैले हुए हैं। इस वर्ग के किसान ही ट्रैक्टरों, नलकूपों, पम्पिंग सेटों और अन्य उपकरणों पर विनियोग कर सकते हैं। इसी प्रकार वे किसान अपनी जोतों पर बिल्डिंग भू-सुधार और अन्य मरम्मत आदि के लिए पूँजी-व्यय करने की सामर्थ्य रखते हैं। सर्वेक्षण के आधार पर यह परिणाम निकला है कि बड़े फार्मों पर प्रति एकड़ अधिक पूँजी-व्यय किया जाता है जो कि इनमें यन्त्रीकरण (Mechanisation) का सूचक है।

फ्रांसीस फ्रकनेल, USAID विशेषज्ञ ने भारत के किसानों पर नयी कृषि विकास-रणनीति के समावर्धित सम्बन्धों (Socio-economic relations) पर प्रभाव का अध्ययन किया। उनके अध्ययन के मुख्य निष्कर्ष निम्नलिखित हैं।

(1) बहुसंख्यक ऐसे किसानों ने जिनकी उत्पादक जोतों का आकार 2-3 एकड़ है, उर्वरकों, पे योडी खुदको का प्रयोग करके अपने उत्पादन को बढ़ा लिया है परन्तु कुल उत्पादन में वृद्धि अपेक्षा होने के कारण इनमें से भूमि विकास के लिए पूँजी-अतिरिक्त (Capital surplus) प्राप्त करना सम्भव नहीं।

(11) ऐसे छोटे किसानों की आर्थिक दशा और भी खराब हो गई है जो काशत के लिए कुछ भूमि पट्टे पर लेते हैं या शुद्ध रूप से मुजार (Tenants) हैं। हाल ही का वर्षा में भूमि के मूल्य में वृद्धि के परिणामस्वरूप लगान में वृद्धि के कारण और/या नई अधिक लाभदायक तकनीक के प्रयोग के प्रभावों से भूस्वामियों ने अपनी भूमि स्वयं-काशत करने की प्रवृत्ति के कारण छोटे किसानों एवं काशतकारों की आय पर दुष्प्रभाव पड़ा है।

(111) केवल बहुत ही थोड़ी सख्या वाले काशतकार, जिनकी जोत का आकार 10 एकड़ या इससे अधिक है, भू-विकास के लिए विशेषकर छोटे सिंचाई के लिए जोकि आधुनिक आदानों के कुशल प्रयोग के लिए एक अनिवार्य शर्त है पूँजी-अतिरिक्त गतिमान करने की स्थिति में हैं। इसके अतिरिक्त इस वर्ग ने अपने लाभ को और अधिक बढ़ाने के लिए अपने अतिरिक्त लाभ का प्रयोग भूमि-क्रय करने काशत आधीन भूमि को उन्नत करने और आधुनिक उपकरण खरीदने में किया है।

(12) 20 एकड़ या इससे अधिक भूमि वाले किसानों को सबसे अधिक परम एवं सापेक्ष लाभ प्राप्त हुआ है। इसका कुछ हद तक ता कारण यह है कि उन्होंने फार्म क्रियाओं का यन्त्रीकरण किया है ताकि दोहरी या बहुफलस उत्पन्न की जा सके परन्तु एक कारण यह है कि उन्होंने अपने फसल ढांचे का विस्तार कर अधिक लाभदायक वाणिज्यिक फसलों को समाविष्ट कर लिया है।

(13) किसानों की बहुसंख्या-चावल क्षेत्र में 75 से 89 प्रतिशत की आर्थिक स्थिति में गिरावट आयी है और अधिकतर अनुपात ऐसे किसानों का है जिनके जीवन-स्तर में परम रूप में अवनति हुई है इनमें मोखिक पट्टे (Oral leases) पर काशत करने वाले अमुक्ति मुजार हैं।

(2) भारतीय कृषि में संस्थात्मक सुधारों (Institutional reforms) की आवश्यकता पर बल न देना-नई उत्पादन रणनीति कृषि में संस्थात्मक सुधारों की आवश्यकता को स्वीकार नहीं करती। किसानों के अधिकतर भाग को भू-अधिकार उपलब्ध कराने का तो बात ही क्या, हम भू-धारण की निश्चितता भी उपलब्ध नहीं कर पाए हैं। परिणामतः किसानों की बेदखलिया घड़े पैमाने पर की गई हैं। इसके नतीजे के तौर पर काशतकारों की विद्वर होकर फसल सहभाजकों (Share croppers) की स्थिति स्वीकार करनी पड़ रही है। मिन्हास और श्रॉनिवास ने उर्वरक प्रयोग के सम्बन्ध में फसल-सहभाजन (Crop sharing) के प्रभाव का अध्ययन किया है। उनको मूल कल्पना यह है कि उर्वरकों पर व्यय कृषकों द्वारा उधार प्राप्त कर्ते किया जाता है और इस उधार के लिए 10 प्रतिशत व्याज देना पड़ता है। चूँकि एक फसल अवधि लगभग 6 मस होती है, इसलिए

ब्याज को कुल खच का लगभग 20 प्रतिशत माना जाएगा। यदि हम लाभ अधिकतम करने के पूँजीवादी सिद्धान्त को कसौटी माने तो वह किसान जो भू स्वामी हैं सिचाई-प्राप्त गेहूँ के क्षेत्रों में 180 प्रतिशत लाभ प्राप्त करते हैं और चावल के सम्बन्ध में यह लाभ 183 प्रतिशत है। इसकी तुलना में काश्तकारी-कृषि (Tenancy cultivation) जो 50 प्रतिशत के आधार पर की जाती है से यह लाभ गेहूँ के सम्बन्ध में 65 प्रतिशत और चावल के सम्बन्ध में 67 प्रतिशत रह जाता है। 40 प्रतिशत के आधार पर फसल सहभाजन की अवस्था में यह लाभ घट कर केवल 43 प्रतिशत रह जाता है। अतः यह निष्कर्ष स्वाभाविक है कि उर्वरक प्रयोग के विस्तार में काश्तकारी खेती एक बड़ी बाधा है। अधिकतम लाभ प्राप्त करने वाली कसौटी जो कि पूँजीवादी अर्थशास्त्र का आधार है इस बात को सुस्पष्ट करती है कि काश्तकारी की अपेक्षा भू स्वामी ही उर्वरकों की अधिक मात्रा का प्रयोग कर सकते हैं।

3 आय की बढ़ती हुई असमानताएँ-कृषि में तकनीकी परिवर्तनों का ग्राम-क्षेत्र में आय-वितरण पर दुष्प्रभाव हुआ है। भारतीय कृषि में तकनीकी परिवर्तन और वितरण सम्बन्धी लाभों के बारे में अपने अध्ययन से सी एच हनुमन्तराव यह निष्कर्ष प्राप्त करता है "तकनीकी परिवर्तनों से एक ओर विभिन्न क्षेत्रों छोटे और बड़े फार्मों और भू-स्वामियों के बीच आय की असमानताएँ बढ़ी हैं और दूसरी ओर भूमिहीन मजदूर और मुजारे में खाई और घाँटी हो गयी है। किन्तु परम रूप में तकनीकी परिवर्तन के लाभ सभी वर्गों में बँटे हैं। इनका संकेत तकनीकी परिवर्तन के अनुभव करने वाले क्षेत्रों में वास्तविक मजदूरी एवं रोजगार में वृद्धि और छोटे किसानों की आय में वृद्धि के रूप में मिलता है।"

फिर भी हरी क्रान्ति के प्रधान लाभ प्राप्तकर्ता तो बड़े किसान ही हैं जो अपने लाभ के लिए उन्नत किस्म के आदानों और ऋण-सुविधाओं की हथिया लेते हैं। परन्तु आवश्यकता इस बात की है कि नातियाँ में इस प्रकार परिवर्तन किया जाए। डा वी के आर वी राव के शब्दों में "यह बात अब सर्वविदित है कि तथाकथित हरी क्रान्ति जिसने देश में खाद्यान्नों का उत्पादन बढ़ाने में सहायता दी है के साथ ग्रामीण आय में असमानता में वृद्धि हुई है बहुत से थोड़े किसानों को अपने काश्तकारी अधिकार छोड़ने पड़े और ग्राम क्षेत्रों में सामाजिक एवं आर्थिक तनाव बढ़े हैं।"

I C H Hanumantha Rao *Technological Changes and Distribution of Gains in Indian Agriculture* (1975) p 178

■ V K ■ V Rao *New Challenges before Indian Agriculture Panse Memorial lecture* (April 1974)

अतः भू-सुधार करने अनिवार्य हैं। डॉ डी पी चौधरी हरी क्रान्ति सम्बन्धी अपने सर्वेक्षण के आधार पर इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं "भू-सुधार के साथ पूँजी बाजार एवं ग्राम-संस्थानों में उचित परिवर्तन द्वारा उत्पादन एवं उत्पादितों को अधिकतम करना सम्भव होगा और यह आय-वितरण की असमानताओं को कम करने के साथ पूर्णतया संगत होगा।"

(4) श्रम-विस्थापन (Labour displacement) की समस्या-श्रम-विस्थापन के रूप में हरी क्रान्ति की आड़ में कृषि यन्त्रोत्थरण के प्रभाव को आकने के लिए बहुत ही थोड़े अध्ययन उपलब्ध हैं। उमा के श्रीवास्तव राबर्ट क्राऊन और हैडी ने हरी क्रान्ति के दौरान दो प्रकार की नवक्रियाओं (Innovations) के चालू करने के प्रभाव की जाँच की है (1) जीव-विज्ञान सम्बन्धी नवक्रियाएँ (Biological innovations) और यान्त्रिक नवक्रियाएँ (Mechanical innovations)। जीव विज्ञान सम्बन्धी नवक्रियाओं से हमारा अर्थ कृषि-आदानों (Agricultural inputs) में किए गये उन परिवर्तनों से है जो भू उत्पादितों को बढ़ाते हैं। अच्छे बाज जिन्हें आमतौर पर अधिक उपजाऊ किस्म का बाज कहते हैं और खादों का प्रयोग इस श्रेणी की नवक्रियाएँ हैं। इस दृष्टि से हरी क्रान्ति बाज-खाद तकनीक में परिवर्तन है। यान्त्रिक नवक्रियाओं में वे नए औजार शामिल किए जाते हैं जो मानव या पशु-श्रम का विस्थापन करते हैं। अतः हरी क्रान्ति को जैविकीय एवं यान्त्रिक क्रान्ति (Biological mechanical revolution) कहना उचित होगा। श्रम प्रयोग और श्रम-विस्थापित करने वाली नवक्रियाओं का शुद्ध प्रभाव वह सामा निर्धारित करेगा जिस तक यन्त्रोत्थरण (Mechanisation) की लागू किया जाए ताकि श्रम-विस्थापन न हो। इस अध्ययन का निष्कर्ष यह है "चूँकि यन्त्रोत्थरण से श्रम की मांग जो बीजा और खादों के विस्तृत प्रयोग से बढ़ रही थी पर दुष्प्रभाव ड़ सकता है इसलिए भारत जैसी श्रम-अतिरिक्त ग़ाली अर्धव्यवस्थाओं (Labour surplus economies) में समय-पूर्व यन्त्रोत्थरण को प्रोत्साहन देने से बढ़ती हुई बेरोजगारी की समस्या का समाधान नहीं हो सकेगा।" परिणामतः ऐसी नातियाँ पर जो सस्ते उधार का व्यावस्था द्वारा बड़ा श्रम विस्थापन मशीनरी को बिना सोचे समझे प्रोत्साहन देता है पर पुनर्विचार करना होगा।

सा एच हनुमन्तराव रोजगार पर नयी तकनीकों के अनुकूल एवं प्रतिकूल प्रभावों का इस प्रकार व्यक्त करता है "यदि हरी क्रान्ति का उन्नत किस्म के बीजा एवं उर्वरकों के प्रयोग का एकमुश्त प्रोग्राम मान लिया जाए, तो इसका रोजगार में महत्वपूर्ण योगदान प्रतात होता है। इसके

3 D P Chaudhri in *Agrarian Reform and Agrarian Reformation* p 169

अतिरिक्त, नलकूपों द्वारा भी रोजगार में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है। श्रम गुणांक (Labour co-efficient) सर्वांग क्षेत्र के सम्बन्ध में सबसे अधिक है और उसके बाद उन्नत फिस्म के बाजो और सिचाई का नम्बर आता है।"

"ट्रेक्टरों के प्रयोग का शुद्ध रोजगार प्रभाव नकारात्मक हो सकता है यदि फार्म-क्रियाओं में ट्रैक्टर-प्रयोग पूर्ण हो जाए। हार्वेस्ट कम्बाइन (Harvest combine) घड़े पैमाने पर फार्म-श्रम का विस्थापन करगी जबकि इसके भूमि-वर्धन-प्रभाव (Land augmenting effects) नाममात्र होंगे।"

## 5. हरित क्रान्ति की शिक्षाएँ

सभी तत्वों को सन्तुलित महत्व देकर विचार करने से पता चलता है कि अभी भारत कृषि-क्रान्ति के समीप नहीं पहुँचा है। इससे पहले कि हम यह दावा कर सकें हमें बहुत सी मजिलें पार करनी होंगी। अतः बीज खाद एवं सिचाई के एक-मुश्त प्रोग्राम के रूप में हरित क्रान्ति की शिक्षाओं का विश्लेषण करना होगा।

प्रथम, हरी क्रान्ति के प्रभावशील गेहूँ, बाजरा और गन्ने के उत्पादन में बहुत ही अधिक वृद्धि हुई। मक्का के उत्पादन में भी प्रगति हुई। चावल सभी खाद्यान्नों के औसत उत्पादन में वृद्धि के स्तर से नीचे था परन्तु यह बाजरा बहुत ही निराशाजनक है कि चने, पटसन और रुई के सम्बन्ध में वृद्धि-दर बहुत ही मन्द रही है। इसके अनिरीक दाल जो कुल खाद्यान्न उत्पादन का 10-12 प्रतिशत हैं के उत्पादन में कोई महत्वपूर्ण वृद्धि नहीं हुई। अतः हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि हरी क्रान्ति का प्रभाव कुछ महत्वपूर्ण खाद्य-फसलों तक सीमित है और जब तक इन चन्द फसलों के उत्पादन में वृद्धि सर्वव्यापक रूप धारण कर सभी फसलों के उत्पादन में वृद्धि के रूप में प्रकट नहीं होती तब तक यह कहना उचित नहीं होगा कि भारत में कृषि क्रान्ति हो गयी है।

दूसरे, खाद्यान्नों में वृद्धि प्रभाव हरियाणा पश्चिमी उत्तर प्रदेश, आन्ध्रप्रदेश के कुछ चुने हुए जिलों महाराष्ट्र और तमिलनाडु में हो गई। परन्तु ये राज्य भारत के कुल क्षेत्रफल के अधिकतर भाग क बराबर नहीं हैं। केवल इतना कहा जा सकता है कि इन्होंने कृषि-उत्पादन में मात्र वृद्धि को सम्भावना की ओर संकेत किया है। दूसरे शब्दों में, यह कहा जा सकता है कि पहले से उन्नत क्षेत्रों ने अपनी आर्थिक स्थिति और सुधार लो है। इस कारण भारत में असन्तुलित विकास की प्रक्रिया आरम्भ हो गयी है। जो

प्रदेश पीछे रह गये हैं, उन्हें आगे बढ़ गए प्रदेशों तक पहुँचना है। जब तक भारत के मुख्य राज्य उत्थान-अवस्था (Take off stage) तक नहीं पहुँच जाते, कृषि-क्रान्ति की बात करनी उचित न होगी।

तीसरे, नयी तकनीक की स्वोकार्यता किसानों को साक्षरता के स्तर पर निर्भर करती है। डॉ. धर्मपाल चौधरी ने अपने अध्ययन भारत में शिक्षा और कृषि उत्पादित में यह प्रमाणित किया है कि बड़े किसान अनिवार्यतः उत्पादित बढ़ाने लागत कम करने वाली नवक्रियाओं (Innovations) को पहले लागू करते हैं जब कि छोटे किसान जो सामान्यतः अनपढ़ होते हैं, पीछे रह जाते हैं। अतः नयी तकनीकाओं का प्रसार सूचना की सोमा पर निर्भर करता है और यह साक्षरता के स्तर पर निर्भर करती है। अतः हरी क्रान्ति को फैलाने के लिए अनक्षरता को दूर करने का प्रोग्राम एक प्रधान उपकरण बन सकता है।

चौथे यह भी अनुभव किया गया है ग्रामों के वर्तमान हात्थ में बड़े किसान ही 6 से 10 प्रतिशत ब्याज की दर पर सहकारी समितियों एवं ग्राम-बैंकों से ऋण प्राप्त कर सकते हैं। छोटे किसान का देहात में बहुत कम प्रभाव होने के कारण उसे तो महाजन से या असंगठित मुद्रा बाजार के अन्य ऐसे स्त्रोतों से 12 से 75 प्रतिशत की ब्याज दरों पर ऋण लेना पड़ता है। विद्यमान स्थिति का परिणाम यह है कि जहाँ पर सहकारी एजेंसियाँ कुल उधार का केवल 30 प्रतिशत उपलब्ध कराती हैं और वह भी बड़े किसानों को। यह सामान्यतः दखा गया है कि कारतकार और छोटे किसान जिन्हें सस्ती दर पर उधार मिलना चाहिए, को सबसे ऊँची ब्याज-दर पर उधार प्राप्त होता है और इसके विरुद्ध बड़े किसानों को सस्ती दर पर। इसके परिणामस्वरूप बड़े और छोटे किसानों को उपलब्ध कृषि-आदानों (Agricultural inputs) की वास्तविक लागत में अन्तर उत्पन्न हो जाते हैं और जाहिर है कि ये अन्तर बड़े किसानों के पक्ष में होते हैं।

पाचवें, कृषि-क्रान्ति के कारण तीन प्रकार के दृष्ट पदा हो गए हैं, अर्थात् बड़े और छोटे किसानों के बीच, भू-स्वामियों और कारतकारों के बीच और कृषि-फार्मों के नियोजकों एवं नियोजितों के बीच। बड़े फार्मों के स्वामी उर्वरक, पम्पिंग सेट, नलकूप और कृषि-मशीनरी के रूप में भारी विनियोग कर सकते हैं। वे सहकारी समितियों से उधार अच्छे बोज और उर्वरक भी प्राप्त कर लेते हैं। सामान्यतः यह कहा जा सकता है कि बड़े किसानों को कृषि-आदानों के पूर्वक्रय का अधिकार (Right of pre-emption) प्राप्त है और फलस्वरूप छोटे किसान कृषि-

आदान प्राप्त करने से वंचित हो जाते हैं। इस कारण आय की असमानताएँ बढ़ी हैं और परिणामतः पूँजीवादी खेती के विकास को प्रोत्साहन मिला है।

भारत में, अधिकांश किसानों के खेत छोटे हैं और उन्हें बड़े भू-स्वामियों से भूमि किराए पर लेनी पड़ती है। चूंकि भू-पति नये कृषि-आदानों को उपलब्ध कराते हैं, ऐसे फार्मों पर लिए गये खेतों पर तो आधुनिक तकनीक में खेती होती है और काश्तकारों के अपने छोटे-छोटे भूमि के टुकड़ों पर पारम्परिक तकनीकों का प्रयोग होता है। यह द्वैधवाद (Dualism) सामाजिक तनाव का कारण बनता है, विशेषकर ऐसी परिस्थिति में जब कि भू-स्वामी शोषणात्मक लगान की मांग करते हैं।

बड़े फार्मों पर नई तकनीक के प्रयोग के कारण मानवीय श्रम का प्रतिस्थापन यांत्रिक प्रक्रियाओं द्वारा हुआ है। दूसरे शब्दों में, हमें नयी तकनीक के प्रत्यक्ष प्रभावों (Backwash effects) को भी ध्यान में रखना होगा जिनके कारण श्रम बेरोजगार हो जाता है। कृषि-क्रान्ति में सबसे अधिक कष्ट भूमिहीन मजदूरों को हुआ है। जब तक ग्रामीण जनता के सबसे अधिक निर्यात वर्ग को रोजगार के अवसर उपलब्ध नहीं कराए जाते कृषि-क्रान्ति देश के लाखों भूमिहीन किसानों के लिए अर्थहीन ही रहेगी।

इसलिए, यह अनिवार्य है कि ग्राम-भारत में काश्तकारी के शोषणहीन रूप विकसित हो और भूमिहीन मजदूरों की मजदूरी उन्नत हो सके। अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों से प्राप्त लाभ समृद्ध जमींदार वर्गों की जेबों में जा रहे हैं। परिणामतः यह कहना उचित होगा कि नई उत्पादन-तकनीक से वितरण का पलड़ा समृद्ध वर्गों की तरफ झुक गया है। छोटे किसान, काश्तकार फसल-सहभाजक और भूमिहीन मजदूर अर्थात् कृषि-श्रम वर्ग को कृषि-आय में अपना हिस्सा बनाए रखने के लिए यह आवश्यक है कि किसानों में संगठित आन्दोलन को प्रोत्साहन दिया जाए।

संयुक्त राष्ट्र सच के भूतपूर्व महासचिव ऊ. थॉम ने ठीक ही चेतावनी दी है "यदि विकासशील देश भू-सुधार उपायों को तुरन्त लागू नहीं करते तो हरी क्रान्ति अकसौर सिद्ध होने की अपेक्षा वस्तुतः पन्डोरा की पिटारी (Pandora's box) बन सकती है।" बहुत से प्रेक्षकों का विचार है, "यदि इसे याजार-परिस्थितियों पर ही छोड़ दिया जाए तो निर्वाह-किसानों (Subsistence farmers) की तुलना में हरी क्रान्ति उन किसानों को लाभ पहुँचायेगी जो वाणिज्यिक उत्पादन में लगे हुए हैं और इनमें भी छोटे किसानों की अपेक्षा बड़े किसानों की।"

नयी तकनीक के प्रचलन से विकसित होने वाले

सामाजिक सम्बन्धों के विश्लेषण से पता चलता है कि हरी क्रान्ति के साथ छोटे किसानों के लिए उधार का प्रबन्ध न किया गया, या काश्तकारी मुजारों को पट्टे की सुरक्षा उपलब्ध न करायी गयी, या मुजारों एवं फसल सहभाजक (Share croppers) से वसूल किए जाने वाले लगान को कम न किया गया या आर्थिक असमानताओं को दूर करने के लिए सस्थानात्मक उपाय न किए गए, तो हरी क्रान्ति के इच्छित परिणाम व्यक्त नहीं हो पाएंगे।

## 6. कृषि के नए विकास-क्षेत्र-दूसरी हरी क्रान्ति

स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् पिछले 5 दशकों के दौरान भारतीय कृषि ने कई दिशाओं में प्रगति की है। प्रथम, खाद्यान्नों का उत्पादन जो 1950-51 में लगभग 500 लाख टन था बढ़कर 1970-71 में दुगुने से भी थोड़ा अधिक होकर 1,084 लाख टन तक पहुँच गया और 1983-84 में 1,524 लाख टन के उच्च स्तर पर पहुँच गया। इसके पश्चात् लगातार चार वर्ष सूखा पड़ने के कारण उत्पादन 1984-84 के शिखर स्तर के नीचे हो रहा किन्तु 1994-95 के अर्धमानसून वर्ष होने के कारण खाद्यान्न 1,850 लाख टन के रिकार्ड स्तर तक पहुँच गया।

दूसरे, सिचाई आधीन सकल क्षेत्रफल जो 1950-51 में 226 लाख हैक्टेयर था बढ़ कर 1994-95 में 880 लाख हैक्टेयर हो गया। इस प्रकार 45 वर्षों (1950-51 से 1994-95) के दौरान सिचाई आधीन क्षेत्र में 2.6 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई। 1950-51 में एक से अधिक बार बोया जाने वाला क्षेत्र 20 लाख हैक्टेयर था किन्तु 1992-93 में यह बढ़कर 120 लाख हैक्टेयर हो गया।

तीसरे, अधिकाधिक सिचाई प्राप्त क्षेत्र की अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों के आधीन लाने की नीति अपनायी गयी। इसके परिणामस्वरूप अधिक उपजाऊ बीजों के आधीन क्षेत्रफल जो 1970-71 में 154 लाख हैक्टेयर था, बढ़ कर 1994-95 में 750 लाख हैक्टेयर हो गया। इसके साथ-साथ रासायनिक उर्वरकों का उपयोग जो 1970-71 में 22 लाख टन था बढ़कर 1994-95 में 141 लाख टन हो गया।

इन सभी विकास कार्यक्रमों के परिणामस्वरूप, भारत खाद्यान्नों के सम्बन्ध में आत्मनिर्भर हो गया और इसके खाद्यान्न-आयात नाममात्र हो गए। वह 220 लाख टन का बफर-स्टॉक कायम करने में सफल हो गया ताकि किसी एक वर्ष, या लगातार दो अथवा तीन वर्षों में पड़े सूखे का सामना कर सके। इससे हमारी कृषि सफल बन गयी।

परन्तु कृषि की इन उपलब्धियों के कारण हमें आत्मसन्तुष्ट नहीं बन जाना चाहिए क्योंकि अभी बहुत से

ऐसे विकास-क्षेत्र हैं जिनकी ओर हमारी कृषि-नीतियाँ मोड़ी जानी चाहिए ताकि कृषि विकास में अवलम्बनीयता (Sustainability) और व्यापक बल दिया जा सके। कृषि में मुख्य विकास-क्षेत्र निम्नलिखित हैं—

(i) मोटे अनाजों के आधीन क्षेत्रफल और उत्पादन में नाममात्र वृद्धि—न ही मोटे अनाजों के आधीन क्षेत्रफल और न ही उनके उत्पादन में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई। इन फसलों के लिए अधिक उपजाऊ किस्म के बीज विकसित करने की ओर कोई ध्यान न दिया गया। चूक मुख्य आदानों का प्रयोग गेहूँ और चावल की ओर निर्देशित किया गया, मोटे अनाज उपेक्षित रहे और इनके उत्पादन को बढ़ाना अब कृषि-विकास का मुख्य क्षेत्र है।

(ii) दालों के उत्पादन में गतिरोध—1970-71 में दालों का उत्पादन 118 लाख टन था। 1990-91 में जो कि खाद्यान्न उत्पादन का सर्वोच्च वर्ष था, दालों का उत्पादन 143 लाख टन था अर्थात् 20 वर्षों की अवधि में केवल 21 प्रतिशत की वृद्धि। 1990-91 से 1994-95 के दौरान दालों का उत्पादन 140-145 लाख टन के बीच ही रहा है। दालों का प्रति व्यक्ति उपभोग जो 1971 में 69 ग्राम प्रतिदिन था कम होकर 1994 में 38 ग्राम हो गया। दालों के उपभोग में यह तीव्र गिरावट पिन्ना का विषय है, विशेषकर गरीब वर्गों जिनके लिए दालें प्रोटीन का मुख्य स्रोत हैं।

दालों अधिकतर गैर-सिंचाई वाली परिस्थितियों में घटिया भूमि पर उगायी जाती हैं और इनके लिए कम मात्रा में आदानों का प्रयोग किया जाता है। दालों के आधीन 257 लाख हैक्टेयर क्षेत्रफल में से केवल 27 लाख हैक्टेयर क्षेत्रफल को सिंचाई प्राप्त है। दालों के लिए उर्वरकों एवं कीटनाशकों की भी अधिक मात्रा की आवश्यकता नहीं पड़ती। अल्प-अवधि की किस्मों और उन्नत खुरक-खेती-तकनालाजी के विकास के कारण दालों का उत्पादन बढ़ाने के सम्बन्ध में नयी आशाएँ पैदा हो गयी हैं। पिछले दशक के दौरान हुए अनुसंधान के परिणामस्वरूप अरहर की ऐसी किस्मों का आधिष्ठातृ हुआ है जो गरीब किसानों के लिए उचित हैं और इनसे प्रति हैक्टेयर 2-3 टन उत्पादन करना संभव है और इसके अतिरिक्त 6-8 टन खुरक डण्डल (stalks) भी प्राप्त हो सकते हैं जो कि ईंधन के रूप में इस्तेमाल किये जा सकते हैं। इसी प्रकार काली-मिट्टी-प्रबन्ध-तकनालाजी (Black Soil Management Technology) द्वारा बगाली चने की उत्पादिका बढ़ायी जा सकती है जो कि दालों की प्रधान फसल है। अरहर और चना दोनों मिलकर दालों के कुल उत्पादन का 60 प्रतिशत उपलब्ध कराते हैं और इनकी उत्पादिका को बढ़ाने के लिए प्रयास सकेन्द्रित किए जाएं, तो इससे दालों की उत्पादिका में वृद्धि करने की काफी गुंजाइश है।

(iii) एक अन्य विकास-क्षेत्र खाद्य-तेलों के उत्पादन को बढ़ाना है—भारत खाद्य तेलों (Edible oils) के उत्पादन में आत्मनिर्भर नहीं है। 1970-71 में, खाद्य-तेलों का आयात केवल 23 करोड़ रुपये था, परन्तु बढ़ती हुई मांग को अपने देशीय उत्पादन से पूरा न कर सकने के कारण आयात में वृद्धि होती गयी। यह आशा की जाती है कि भारत द्वारा 700 से 1,000 करोड़ रुपये के खाद्य-तेलों का आयात किया जाएगा।

वर्तमान परिस्थिति के परिणामस्वरूप, दो कठिन समस्याओं का सामना करना होगा, (i) खाद्य-तेल आयात द्वारा हमारे विदेशी मुद्रा का लगातार निकास होता रहेगा, और (ii) भारत एक महत्वपूर्ण खाद्य-पदार्थ के लिए विश्व के अन्य देशों पर निर्भर रहेगा।

भारत में उत्पन्न होने वाले मुख्य खाद्य-तेल हैं मूँगफली तैरिया (Rapeseed) तिल (Sesamum) जारुन (Safflower) सूर्यमुखी, सोयाबेन आदि। भारत में तिलहनों के उत्पादन की मुख्य समस्या निम्न उत्पादिका है। न केवल भारत विकसित देशों की तुलना में बहुत पीछे है, इसकी प्रति हैक्टेयर उत्पादिका चीन की तुलना में भी काफी कम है। इसी कारण भारत सरकार ने तिलहन-तकनालाजी मिशन (Oilseeds Technology Mission) कायम किया है जिसने निम्नलिखित लक्ष्य निर्धारित किए हैं—

1994-95 में तिलहनों का उत्पादन 210 लाख टन था। सन् 2000 तक इसे बढ़ाकर 260 लाख टन करना ताकि इनसे 80 लाख टन तेल प्राप्त किया जा सके। इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए निम्नलिखित उपाय करने होंगे—(i) अतिरिक्त तिलहन क्षेत्रों को सिंचाई आधीन लाना, (ii) आधुनिक फसल-तकनालाजी का प्रयोग करना, (iii) फसल-प्रतिस्थापन (Crop substitution), (iv) बेहतर खुरक खेती करना, (v) बेहतर ढंग से तेल निकालना, (vi) तेल के अपारम्परिक स्रोतों का विदोहन, और (vii) तिलहनों के उत्पादन का अपारम्परिक क्षेत्रों और अपारम्परिक मौसमों में परिवर्तन करना।

ऐसे अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों के विकास के कारण जो कि सूखा और टिड्डी दल के प्रतिरोधक हैं, यह आशा की जाती है कि तिलहनों के उत्पादन और उत्पादिका बढ़ाने के द्वार खुल गए हैं।

(iv) सिंचाई और जल प्रबन्ध की नयी विकास-विधि—अगले 12 से 15 वर्षों के दौरान कुल उपलब्ध जल संग्रह 1,000 लाख हैक्टेयर मीटर होगा। 1,650 लाख हैक्टेयर कुल कृषि आधीन क्षेत्र से 1,760 लाख टन खाद्यान्न पैदा किया गया। दूसरे शब्दों में, औसत रूप में उत्पादन एक टन से कम है। इसके विपरीत

हैक्टयर उत्पादन 4 टन है। यदि भारत को अपनी बढ़ती हुई जनसंख्या का पोषण करना है, तो इसे सन् 2,000 तक अपनी 95 करोड़ प्रत्याशित जनसंख्या के लिए 2,350 लाख टन खाद्यान्न उत्पन्न करना ही होगा।

चूक जल एक दुर्लभ ससाधन है, इसलिए यह अत्यन्त आवश्यक है कि इसके अधिक कुशल प्रयोग पर बल दिया जाए। वर्तमान परिस्थिति यह है कि 90 प्रतिशत जल सिंचाई के लिए इस्तेमाल होता है। विशेषज्ञों के अनुसार यह जल का अपव्यय एवं व्यर्थ प्रयोग है। अतः सिंचाई रणनीति ऐसी होनी चाहिए जो मितव्ययी ढंग से जल-प्रयोग कर सके। इस सम्बन्ध में लक्ष्य होना चाहिए कि अगले 12 वर्षों में सिंचाई के लिए इस्तेमाल किए जाने वाले जल का अनुपात घटा कर 77 प्रतिशत कर दिया जाए ताकि औद्योगिक और नगरपालिका सम्बन्धी आवश्यकताओं की बढ़ती हुई मांग को पूर्ति की जा सके। सिंचाई की नयी रणनीति को निम्नलिखित दिशाओं में कार्य करना होगा -

(i) नहरी तथा तालाब कमान-क्षेत्रों (Command areas) में सिंचाई की उचित नीति और इस पर नियन्त्रण, विशेषकर धान के क्षेत्रों में,

(ii) जल-निकास और पानी के पुनः प्रयोग की सुविधाएँ उपलब्ध कराना,

(iii) भूतल-जल (Surface water) और भूगर्भजल (Ground water) का समुक्त प्रयोग,

(iv) कुओं द्वारा सिंचित क्षेत्रों में ड्रिप-सिंचाई (Drip irrigation) को चालू करना,

(v) नहरी/ तालाब कमान क्षेत्रों में स्प्रिंकलर सिंचाई (Sprinkler irrigation) का प्रयोग करना,

(vi) सघन-फसला अर्थात् गन्ना, सब्जियों और रूई के लिए द्विभित्ति सिंचाई (Biwall irrigation) को बढ़ावा देना, और

(vii) किसानों एवं प्रसार अधिकारियों (Extension officers) को जल-प्रबन्धन में प्रशिक्षण देना।

बड़ी सिंचाई परियोजनाओं में बहुत चार अति-सिंचाई (Over irrigation) की जाती है जिसका उत्पादन पर दुष्प्रभाव पड़ता है। उदाहरणार्थ, किसान धान के लिए 800 मिलीमीटर पानी का प्रयोग करते हैं। इसके अतिरिक्त, उचित कुल्पाओं के अभाव के कारण पानी खेतों को अच्छी प्रकार न पड़च सकने से जल-लग्नता (Waterlogging) की समस्या उत्पन्न हो जाती है और इस प्रकार भूमि-लवण (Saline) या क्षार (Alkaline) बन जाती है।

तालिका 3 . विभिन्न प्रणालियों की सिंचाई क्षमता (प्रतिशत के रूप में)

सिंचाई कुशलताएँ	विभिन्न प्रणालियाँ		
	सिंचाई सिंचाई	स्प्रिंकलर सिंचाई	ड्रिप या द्विभित्ति सिंचाई
बहन कुशलता	60-70 (कुआ सिंचाई)	100	100
प्रयोग कुशलता	60-70	70-80	90
भूतल जल/नयी का वाय्वन	30-40	30-40	25
समग्र कुशलता	30-35	40-50	75-80

स्प्रिंकलर सिंचाई (Sprinkler irrigation) द्वारा जल-प्रयोग में 30-35 प्रतिशत बचत की जा सकती है। इसका इस्तेमाल सभी सघन फसलों अर्थात् मोटे अनाज, मूँगफली, दालों और गेहूँ में होना चाहिए।

ड्रिप सिंचाई (Drip irrigation) सभी कटारवाली फसलों के लिए उचित है। इसके प्रयोग से पानी की 50-70 प्रतिशत तक किफायत की जा सकती है। साथ में विभिन्न फसलों की उत्पादित में 10-70 प्रतिशत तक वृद्धि की जा सकती है। इससे जल के मितव्ययी प्रयोग में सहायता मिलती है और यह कुओं द्वारा सिंचाई के लिए विशेष रूप में उचित समझी जाती है।

द्विभित्ति सिंचाई (Biwall irrigation) का हाल ही में महाराष्ट्र में प्रयोग किया जा रहा है। इस प्रणाली में पानी मुख्य चैम्बर से वितरण चैम्बर में डाला जाता है जिसके लिए इसमें समान फासले पर सभरण छेद (Supply Orifices) होते हैं जिनमें लेजर बीम लगे होते हैं। पानी निकासी छेद से धीरे-धीरे छोड़ा जाता है।

जल प्रबन्ध के इस विकास क्षेत्र में किसानों तथा प्रसार अधिकारियों की शिक्षा अनिवार्य है। इस उद्देश्य के लिए प्रदर्शन, विचारोपस्थितियाँ, किसानों में चर्चाएँ और अन्य जन-माध्यमों का प्रयोग करना अनिवार्य है। यह एक ऐसा विकास क्षेत्र है जिसमें लागत में थोड़ी-सी वृद्धि से कहीं बेहतर परिणाम प्राप्त किए जा सकते हैं।

(b) छोटी सिंचाई के पक्ष में परिवर्तन पर बल-सातो पंचवर्षीय योजनाओं के दौरान बड़ी तथा मध्यम सिंचाई परियोजनाओं पर आर्याधिक बल दिया गया। अब यह बात महसूस की जा रही है कि बड़ी सिंचाई परियोजनाओं ने प्रति हैक्टयर सिंचाई की लागत बहुत ही ऊँची कर दी है। औसत रूप से प्रति हैक्टयर सिंचाई लागत 60,000 रुपए है जोकि बहुत ज्यादा है। अतः छोटी सिंचाई की प्रति एकड़ लागत अपेक्षाकृत बहुत कम है और इसलिए भाविष्य में छोटी सिंचाई पर अधिक बल दिया जाना चाहिए।

(vi) वायोफर्टिलाइजर के प्रयोग का विस्तार



करना—जीव-तकनालाजी एंव आनुवंशिक इंजीनियरिंग (Biotechnology and Genetic Engineering) में हाल ही में हुए अनुसंधानों ने यह सिद्ध कर दिया है कि कुछ सूक्ष्म-जीव (Micro-organisms) जैसे बैक्टीरिया और नीले-हरे शैवाल (Algae) नाइट्रोजन-निश्चयक (Nitrogen fixers) का कार्य कर सकते हैं और पोषण को पोषण उपलब्ध करा सकते हैं। सबसे आम इस्तेमाल होने वाला जीव-उर्वरक (Biofertilizer) राइजोबियम (Rhizobium) है जो विशिष्ट बीजकोष (Legumes) की जड़ों में प्रवेश करके जड़-ग्रन्थिकाएँ (Root nodules) बना लेता है। ये ग्रन्थिकाएँ अमोनिया उत्पादन की कैक्टरीयों बन जाती हैं। राइजोबियम बीजकोष के साथ सम्बन्ध स्थापित करके एक फसल-मौसम में 100-300 किलोग्राम नाइट्रोजन प्रति हैक्टेयर निरिवृत्त कर सकता है और अगली फसल के लिए भी काफी नाइट्रोजन छोड़ सकता है। सूक्ष्म-जीवों द्वारा नाइट्रोजन-जनन में महत्वपूर्ण तकनीक खोजने जिसका सात खर्च स्वयं प्रकृति अदा करती है दूसरी हरी क्रान्ति के द्वार खोल दिए गए हैं।

नयी जीव तकनालाजी के साथ शैवाल (Algae) के लिए टीके की लागत 10 किलोग्राम प्रति हैक्टेयर की दर पर लगभग 20 रुपये हैं और उर्वरक के रूप में इसका नाइट्रोजन योगदान 200-400 रुपये प्रति हैक्टेयर है। यदि ग्राम-उत्पादन को इस तरीके से प्रोत्साहन दिया जाए, तो 0.2 हैक्टेयर भूमि में उत्पादन के चक्रम द्वारा किसान 1,000 से 1,500 रुपये की आय पैदा कर सकते हैं। अतः नयी जीव-तकनालाजी (Bio-technology) उर्वरक उपभोग की लागत कम करने को इच्छा से छोटे किसानों की समस्याओं का समाधान है।

जहाँ पर कि उर्वरकों में जीव-तकनालाजी का प्रयोग बड़ी सफलता से विकसित देशों में किया गया है, भारत में बहुत से कारण इसके प्रयोग और प्रचार में बाधा हैं। वे हैं—प्रशिक्षित कर्मचारियों का अभाव टीकों के लाभों के प्रति चेतना का अभाव और औद्योगिक समर्थन की अनुपस्थिति। सरकार ने इण्डो-यू एस एस टी आई प्रोग्राम के आधीन जीव नाइट्रोजन निश्चयन परियोजना की स्थापना की है। भारत सरकार के कृषि मंत्रालय ने जाव-उर्वरकों की एक राष्ट्रीय परियोजना चालू की है। भविष्य में कृषि-विकास के लिए इसे मुख्य क्षेत्र समझना होगा।

(vii) खुरक खेती पर बल देना चाहिए—भारत में कुल कृषि आधीन 1,630 लाख हैक्टेयर क्षेत्रफल में से 1,000 हैक्टेयर अर्थात् कुल का 61 प्रतिशत खुरक खेती

(Dry farming) के आधीन है परन्तु खुरक खेती आधीन क्षेत्र का कुल उत्पादन में भाग केवल 40 प्रतिशत था।

इसमें सन्देह नहीं कि सिंचाई के कारण खाद्यान्नों में स्वावलम्बिता प्राप्त हो सकती है परन्तु इसके साथ समृद्ध और गरीब के बीच खाई भी चौड़ी हो गई है। यह बात ध्यान देने योग्य है कि खुरक भूमि पर खेती करने वाले 72 प्रतिशत किसानों के पास 2 हैक्टेयर से कम भूमि है और यह भी बिखरे हुए और विभाजित खण्डों में उपलब्ध है। चूँकि देश को काफी समय तक खुरक भूमि खेती करनी होगी, इसलिए यह आवश्यक है कि खुरक-भूमि खेती को तकनालाजी विकसित की जाए ताकि खुरक भूमि में उत्पादन के बढ़ाने की संभावनाओं का लाभ उठाया जा सके। इसके लिए खुरक भूमि क्षेत्रों की समस्याओं का अध्ययन करना आवश्यक है ताकि क्षेत्र-विशेष तकनालाजी का विकास किया जा सके। उर्वरकों का मर्यादित प्रयोग, उन्नत बीजों और घर्षा के पानी के बेहतर संग्रहण और इसके उपरि प्रयोग द्वारा हम उत्पादित में 40 से 50 प्रतिशत तक वृद्धि कर सकते हैं। कुशल तथा समय-अनुसार प्रबन्ध घर्षा पर आधारित क्षेत्र में उत्पादन बढ़ाने की कुंजी है।

सार रूप में हमने कृषि में मुख्य विकास-क्षेत्रों का संकेत किया है। परन्तु कृषि सुधारों के अभाव में प्रत्याशित परिणाम प्राप्त नहीं हो सकेगा। डॉ एन एस स्वामीनाथन, विख्यात कृषि वैज्ञानिक ने पञ्जाब में हरी क्रान्ति की सफलता का विश्लेषण करते हुए उल्लेख किया है—

“पञ्जाब में हरी क्रान्ति कोई अचम्भा नहीं है। यह इसलिए सफल हो पाई क्योंकि 1960-70 के दशक के मध्य में वे सभी परिस्थितियाँ विद्यमान थीं जो इसकी सफलता के लिए अनिवार्य थीं—(क) भू-चक्रबद्ध तथा समतलीकरण (ख) स्वामी द्वारा खेती जिससे भूमि में लम्बे काल के लिए रुचि पैदा हो (ग) ग्राम-संचार (घ) ग्राम-बिजलीकरण, और (ङ) एक गत्यात्मक कृषि विश्वविद्यालय।”

“यदि ये परिस्थितियाँ विद्यमान न होतीं, तो पञ्जाब के किसानों के लिए गेहूँ और चावल की प्रबन्ध-प्रत्युत्तर किस्मों द्वारा उत्पादित-क्षमता को वास्तविक उत्पादन में बदलना कठिन हो जाता। अन्ततः उत्पादित दो कारणतयों की परस्पर क्रिया पर निर्भर करती है—पीछे की आनुवंशिक कुशलता (Genetic efficiency) और किसान की प्रबन्ध कुशलता। किसानों की तन्मयता कठोर परिश्रम नवक्रिया और जोश ही भारतीय कृषि के भविष्य को परिवर्तित करने में त्वरक का कार्य कर रहे हैं।”

## औद्योगिक ढांचा और योजनाएँ (INDUSTRIAL PATTERN AND THE PLANS)

### 1. औद्योगीकरण का ढांचा (The Pattern of Industrialisation)

जबकि आज औद्योगीकरण के महत्त्व के बारे में एकमत प्राप्त हो चुका है, औद्योगिक विकास के ढांचे के बारे में अभी भी वाद-विवाद चल रहा है। ऐतिहासिक दृष्टि से औद्योगिक विकास तीन अवस्थाओं में हुआ है। प्रथम अवस्था का सम्बन्ध प्राथमिक वस्तुओं से माल तैयार करना है। इसमें अनाज को पीसना, तेल निकालना, चमड़ा रगना, सूत काटना टिम्बर तैयार करना और धातु अयस्क (Metallic Ores) पिघलाना शामिल किए जाते हैं। द्वितीय अवस्था में कच्चे माल के रूप परिवर्तन सम्बन्धी अर्थात् डबलरोटी और मिट्टान भोजन तैयार करना जूते बनाना, धातु सम्बन्धी वस्तुएँ, कपड़ा फर्नीचर और कागज तैयार करना। तृतीय अवस्था में उन मशीनों तथा पूँजी यन्त्रों का निर्माण होता है जो प्रत्यक्ष रूप में किन्हीं फौरी आवश्यकताओं की तुष्टि नहीं करती बल्कि भावी उत्पादन क्रिया को सुविधाजनक बनाती हैं। हॉफमैन (Hoffman) के अनुसार औद्योगीकरण की प्रथम अवस्था में उपभोग वस्तु-उद्योगों का प्रधान महत्त्व होता है और उसका शुद्ध उत्पादन पूँजीवस्तु उद्योगों के उत्पादन से पांच गुना होता है। द्वितीय अवस्था में यह अनुपात 2.5 : 1 हो जाता है और तृतीय अवस्था में यह केवल 1 : 1 हो जाता है।

चाहे उद्योग वा सामान्य विकास उपभोग-वस्तुओं से पूँजी वस्तुओं की ओर हुआ है परन्तु इस विकास प्रक्रिया की कई किस्में हैं। औद्योगिक विकास के रूसी ढांचे में सीधे ही प्रथम अवस्था से तृतीय अवस्था में प्रवेश किया गया परन्तु ब्रिटिश ढांचे में धीरे-धीरे विकास किया गया। इसी प्रकार अल्पविकसित देश अपनी-अपनी आर्थिक परिस्थितियों के अनुसार औद्योगीकरण के विभिन्न ढांचे विकसित कर सकते हैं। यह सुझाव दिया जाता है कि अल्पविकसित देशों में औद्योगीकरण के ढांचे का निर्माण में पूँजी के सापेक्ष अभाव को सबसे अधिक महत्त्व देना चाहिए। चूँकि श्रम सापेक्ष दृष्टि से प्रचुर मात्रा में उपलब्ध

होता है और पूँजी न्यून होती है, इसलिए श्रम-प्रधान उपभोग वस्तु उद्योगों (Labour intensive consumer goods industries) का विकास उचित प्रतीत होता है। किन्तु इस विचारधारा की मूल धारणा अनुचित है। समस्या न्यून साधन (पूँजी) को बढ़ाने की नहीं बल्कि इस साधन के सम्भरण को बढ़ाने की है। अतः औद्योगीकरण को ठीक ढंग से एक गत्यात्मक प्रक्रिया (Dynamic process) के रूप में कल्पित करना चाहिए, जिसमें बाह्य मितव्ययिताओं (External economies) और तकनीकी कौशल का विकास हो। इस कारण पूँजी वस्तु क्षेत्र के विकास की आवश्यकता होती है ताकि बाह्य मितव्ययिताएँ विकसित हो सकें और पूँजी के सभरण को बढ़ाया जा सके। चूँकि बहुत से अल्पविकसित देश स्वयं इन वस्तुओं को उत्पन्न नहीं करते, उनके सम्भरण को केवल आयात द्वारा ही बढ़ाया जा सकता है। यह इस बात पर निर्भर है कि प्राथमिक वस्तुओं तथा निर्मित वस्तुओं के निर्यात को किस सीमा तक बढ़ाया जा सकता है। चूँकि प्राथमिक वस्तुओं के उत्पादन को विकासशील अर्थव्यवस्था की निर्यात आवश्यकताओं के अनुकूल बढ़ाया नहीं जा सकता, इसलिए प्राथमिक वस्तुओं के निर्यात को पूँजी-आयात के लिए विदेशी मुद्रा प्राप्त करने का विश्वसनीय स्रोत नहीं समझा जा सकता।

अल्पविकसित देशों से प्राथमिक वस्तुओं के निर्यात बढ़ाने की अपेक्षा निर्यात प्रोन्नत करने वाले विनिर्माण-उद्योगों (Manufacturing industries) का विकास भी किया जा सकता है। परन्तु मुख्य कठिनाई तो यह है कि इस प्रकार की वस्तुओं (जैसे सूती वस्त्र) में उन्नत औद्योगिक देशों को बहुत भारी तुलनात्मक लाभ (Comparative advantages) प्राप्त हैं। इसका अनिवार्यतः यह अर्थ नहीं कि निर्यात बढ़ाने वाले उद्योगों का विकास न किया जाए बल्कि इसका केवल इतना ही अर्थ है कि निर्यात के लिए कुछ उद्योगों में विशिष्टीकरण को विविध औद्योगिक व्यवस्था के विकास का प्रतिस्थापक नहीं समझा जा सकता। अतः यदि निर्यात-उद्योगों के विकास द्वारा पर्याप्त मात्रा में

विदेशी मुद्रा (Foreign exchange) प्राप्त नहीं की जा सकती तो आयात-प्रतिस्थापन उपभोग वस्तु-उद्योगों (Import substituting consumer goods industries) द्वारा विदेशी मुद्रा को आयात के लिए बचाया जा सकता है। आयात-प्रतिस्थापन (Import substitution) दो प्रकार का होता है (क) आयातित वस्तुओं के लिए देश में उत्पन्न वस्तुओं का प्रतिस्थापन और (ख) पूँजी-वस्तु आयात के लिए उपभोग वस्तु आयात का प्रतिस्थापन। यदि कोई देश निर्यात से प्राप्त विदेशी मुद्रा को पर्याप्त मात्रा में बढ़ा नहीं सकता, तो यह फिर भी उपभोग-वस्तुओं के आयात को कम करके अपनी पूँजी-वस्तुओं के आयात को बढ़ा सकता है। परन्तु भारत में कुल उपभोग की तुलना में आयातित वस्तुओं का उपभोग बहुत ही थोड़ा है, परिणामतः इसे और कम करना सम्भव नहीं जान पड़ता। इसलिए प्रथम प्रकार के आयात-प्रतिस्थापन का बहुत ही अधिक महत्त्व है, इसका उद्देश्य ऐसे उद्योगों का विकास करना है जो आयातित वस्तुओं से प्रतिस्पर्धा करें और इस प्रकार विदेशी मुद्रा के बचाने में सहायता दें जिससे अधिक मात्रा में पूँजी-वस्तुओं का आयात किया जा सके। चूँकि आयात-प्रतिस्थापक उद्योग देश की आर्थिक आत्मनिर्भरता को सफल बनाते हैं इसलिए इन्हें बढ़ाना अधिक उचित समझा जाता है। इसके विरुद्ध निर्यात बढ़ाने वाले उद्योग देश को विदेशी बाजारों में कीमतों के तथा व्यापार की मात्रा में परिवर्तन पर अधिक निर्भर बना देते हैं। अतः सामान्यतया, आयात-प्रतिस्थापन प्राजैक को निर्यात-प्रेरित परियोजना पर प्राथमिकता देनी चाहिए।

सातवां यह कि औद्योगिक विकास पूँजी-निर्माण (Capital formation) को दूर पर निर्भर करता है। पूँजी-वस्तुओं का सम्भरण या तो विकास द्वारा बढ़ाया जा सकता है या राष्ट्रीय उत्पादन में वृद्धि द्वारा। पूँजी-वस्तुओं का आयात निर्यात की वृद्धि पर निर्भर करता है। चूँकि प्राथमिक वस्तुओं के निर्यात में वृद्धि की सम्भावना सीमित है, इसलिए या तो निर्यात बढ़ाने वाले विनिर्माण उद्योगों का विकास किया जा सकता है या आयात-प्रतिस्थापन उद्योगों का विकास किया जा सकता है। ताकि पूँजी वस्तुओं के आयात के लिए आवश्यक विदेशी मुद्रा उपलब्ध हो सके। इसके अतिरिक्त आयात की वर्तमान मात्रा की सीमा में, उपभोग वस्तुओं की अपेक्षा पूँजी-वस्तुओं का आयात किया जा सकता है। अतः निर्यात बढ़ाने वाले उद्योग विकल्प उद्योग नहीं बल्कि पूँजी उद्योग हैं। इन तीनों प्रकार के उद्योगों का विकास औद्योगीकरण की सबसे प्रभावी युक्ति कही जा सकती है। इन तीनों का सापेक्ष महत्त्व तो प्रत्येक देश की आर्थिक परिस्थितियों और उनमें वर्तमान औद्योगीकरण की अवस्था पर निर्भर है।

## 2. आयोजन की पूर्वसंध्या पर भारत में औद्योगिक विकास का ढांचा

आधुनिक औद्योगिक प्रणाली के विकास से पूर्व, भारतीय निर्मित-वस्तुओं का विश्वव्यापी बाजार था। भारतीय मलमल और छोट की मात्रा सारे सप्ताह द्वारा होती थी। भारतीय उद्योग न केवल स्थानीय आवश्यकताओं के लिए माल उपलब्ध कराते थे अपितु वे निर्मित वस्तुओं का निर्यात भी करते थे। भारत की निर्यात की मुख्य वस्तुओं में रुई तथा सिल्क छोट, रंगारंग के बर्तन, सिल्क तथा ऊनी कपड़ा शामिल थे।

इंग्लैंड से राजनीतिक सम्बन्ध कायम होने और औद्योगिक क्रांति के कारण भारत के हस्तशिल्प उद्योगों (Handicraft industries) को पतन हुआ। भारत में मशीन द्वारा बनी हुई वस्तुओं की भरमार हो गई। भारत में हस्तशिल्प उद्योगों के पतन से जो स्थान रिक्त हुआ, उसकी पूर्ति भारत में आधुनिक ढंग के उद्योग कायम करके नहीं की गई क्योंकि ब्रिटिश सरकार की नीति भारत में निर्मित वस्तुओं के आयात तथा भारत के कच्चे माल के निर्यात को प्रोत्साहन देने की थी।

1918 के औद्योगिक आयोग (Industrial Commission) की रिपोर्ट के बाद भारत में कुछ चुने हुए उद्योगों को विभेदकारी संरक्षण (Discriminating protection) प्रदान किया गया। इस साक्षण के साथ परमानुगृहीत राष्ट्र कण्डिका (Most favoured nation clause) जुड़ी हुई थी। फिर भी कुछ उद्योग अर्थात् सूती वस्त्र उद्योग, चीनी, कागज दियासलाई और कुछ हद तक लौह तथा इस्पात में प्रगति की। परन्तु ब्रिटिश शासनकाल में पूँजी वस्तु उद्योगों (Capital goods industries) के विकास का कोई प्रयास नहीं किया गया। सच तो यह है कि इनके विकास की उपेक्षा की गई। आयोजन की पूर्वसंध्या के समय (1950) भारत में विद्यमान औद्योगिक ढांचे के निम्नलिखित मुख्य लक्षण थे—

(1) उद्योगों के आकार का उलट ढांचा—1956 तक भारत का औद्योगिक ढांचा औद्योगिक इकाइयों के आकार की दृष्टि से उलट था। 1956 के मध्य में विनिर्माण (Manufacturing) में लगभग 150 लाख व्यक्ति रोजगार प्राप्त थे। इसमें से 39 लाख व्यक्ति कारखानों में काम करते थे। (कारखाने की परिभाषा अधिनियम में किसी ऐसे उत्पादन-इकाई के रूप में की गई जिसमें 10 या 10 से अधिक व्यक्ति काम करते हों), 111 लाख व्यक्ति ऐसे गैर-उद्योगों एवं प्रयोगशालाओं (Workshops) में काम करते थे जो 10 से कम व्यक्तियों की रोजगार देते थे। औद्योगिक इकाइयों के आकार के अनुसार रोजगार का विवरण तालिका 1 में दिया गया है।

तालिका 1 : औद्योगिक रोजगार का आकारानुसार ढांचा (1956)

विवरण	रोजगार प्राप्त व्यक्तियों की	1956 से औसत दैनिक सख्या (लाखों में)	उत्पादन इकाइयों की सख्या रोजगार
1 घरेलू उद्योग तथा छोटी प्रयोगशालाएँ	10 व्यक्तियों से कम	111	5,130,000
2 छोटे कारखाने	10 से 49 व्यक्ति	12	61,000
3 मध्यम कारखाने	50 से 499 व्यक्ति	10	8 050
4 बड़े कारखाने	500 से अधिक व्यक्ति	17	1 050
कुल		150	5,200,000

इन आंकड़ों से स्पष्ट हो जाता है कि कारखानों में रोजगार प्राप्त कुल 39 लाख व्यक्तियों में से 12 लाख (अर्थात् 30.8 प्रतिशत) छोटे कारखानों में, 10 लाख (या 25.6 प्रतिशत) मध्यम कारखानों में, 17 लाख (43.6 प्रतिशत) बड़े कारखानों में लगे हुए हैं। भारत के औद्योगिक ढांचे की विशिष्टता इस बात में है कि या तो घरेलू उद्योगों और छोटी प्रयोगशालाओं (निम्नतम आकार वाले) में रोजगार का अत्यधिक सकेन्द्रण है या बड़े कारखानों (अर्थात् उच्चतम आकार वाले) में रोजगार का सकेन्द्रण है। उलार औद्योगिक ढांचे का कारण हमारी अर्थव्यवस्था का औपनिवेशिक रूप था। विदेशियों और बड़े-बड़े भारतीय उद्योगपतियों द्वारा चालू की गई बड़ी कम्पनियाँ भारतीय औद्योगिक ढांचे के शिखर पर थीं और दूसरी ओर बहुत छोटे पैमाने पर चालू किए गए घरेलू उद्योग थे। औद्योगिक ढांचे का उलार रूप इस बात से भी व्यक्त होता है कि मध्यम वर्ग के उद्यमकर्ता (Middle entrepreneurs), जो मध्यम स्तर के कारखानों का प्रबन्ध करें, विकसित नहीं हुए थे।

(2) पूँजी की कम तीव्रता (Low capital Intensity)—भारत के औद्योगिक ढांचे का एक और लक्षण पूँजी की अपेक्षाकृत कम तीव्रता थी। यह दो कारणतत्त्वों का परिणाम है—प्रथम भारत में मजदूरी का स्तर नीचा था और द्वितीय, प्रति व्यक्ति आय कम होने के कारण गृह मण्डी (Home market) का आकार छोटा था और परिणामतः तकनीकी पिछड़ेपन के कारण पूँजी की तीव्रता कम हो रही थी।

तालिका 2 कुछ उद्योगों में रोजगार प्राप्त प्रति श्रमिक पर कुल पूँजी

1950 की कीमतों पर हजार डालरों में		
	यू एस ए	भारत
सूत तथा कपड़ा	8.7	1.8
आटे तथा धान की मिल के पदार्थ	39.1	5.6
लोहा तथा इस्पात	32.1	5.7
चीनी साफ करने के कारखाने	26.8	2.6
कागज तथा कागज पदार्थ	10.2	0.6

संयुक्त राष्ट्र (United Nations) द्वारा दिए गए इन आंकड़ों की तुलना से यह पता चलता है कि अमेरिका की तुलना में भारत में प्रति श्रमिक लगाई गई पूँजी बहुत कम थी। पूँजी की तीव्रता, केवल उपभोग-वस्तु-उद्योगों अर्थात् कपड़ा, चीनी आदि में ही कम नहीं थी, बल्कि पूँजी-वस्तु-उद्योगों अर्थात् लौह तथा इस्पात में भी कम थी।

(3) विनिर्माण वस्तु उत्पादन में पूँजी-वस्तु-उद्योगों के उत्पादन की तुलना में उपभोग वस्तु-उद्योगों के उत्पादन की प्रधानता—संयुक्त राष्ट्र के एक अनुमान के अनुसार 1953 में उपभोग-वस्तु-उद्योगों और पूँजी-वस्तु-उद्योगों के उत्पादन का अनुपात 62 : 38 था। हाफमैन (Hoffman) द्वारा बताई गई कसौटी के अनुसार भारत औद्योगिक विकास की द्वितीय अवस्था में प्रवेश कर चुका है। फिर भी इसमें सन्देह नहीं कि पूँजी-वस्तु क्षेत्र अभी तक कम विकसित हुआ और भारतीय अर्थव्यवस्था के तीव्र विकास एवं इसे आत्म-पोषक (Self-reliant) बनाने के लिए इस क्षेत्र का विस्तार करना अनिवार्य है। उसी हालत में प्रति व्यक्ति आय तीव्र गति से बढ़ सकती है।

संक्षेप में यह कहा जा सकता है कि आयोजनकाल की पूर्वसंध्या पर भारत के औद्योगिक ढांचे के तीन मुख्य लक्षण थे—(1) पूँजी की कम तीव्रता, (2) मध्यम आकार के कारखानों का कम विकसित होना, (3) उपभोग-वस्तु और पूँजी-वस्तु उद्योगों का असंतुलन। यह अध्ययन करना रचिकर होगा कि पंचवर्षीय योजनाओं ने पूँजी-वस्तु-उद्योगों के विकास और उलार औद्योगिक ढांचे को ठीक करने के लिए क्या उपाय किए।

### 3. औद्योगिक ढांचा और पंचवर्षीय योजनाएं

भारत सरकार ने 1950-60 के दशक के दौरान आर्थिक विकास की एक चेतन नीति के रूप में औद्योगीकरण की क्रिया प्रारम्भ की। सरकार औद्योगीकरण के योगदान से पूरी तरह परिचित थी। इससे प्राथमिक क्षेत्रों के लिए आधार उपलब्ध कराया जा सकता था, यह अथ

संरचना (Infrastructure) के विकास के लिए त्वरण का कार्य कर सकती थी, यह शोध एवं विकास द्वारा नयी तकनीकाजी के विकास को प्रोत्साहन दे सकती थी और यह विकास-गुणक (Growth multiplier) का कार्य भी कर सकती थी।

### उद्योग और प्रथम पंचवर्षीय योजना

प्रथम योजना में अर्थव्यवस्था के औद्योगीकरण के लिए बड़े पैमाने पर प्रयास न किया गया। इसकी अपेक्षा मूल सेवाओं (Basic services) अर्थात् संचालन शक्ति तथा सिंचाई के निर्माण पर बल दिया गया ताकि बाद में सुविधाजनक रूप में औद्योगीकरण सम्भव हो सके। 1948 का 'औद्योगिक नीति प्रस्ताव' राजकोष एवं निजी क्षेत्रों में बँट का आधार माना गया।

प्रथम योजना में किए गए विनियोग के फलस्वरूप औद्योगिक उत्पादन 7 प्रतिशत प्रतिवर्ष की संचयी विकास-दर से बढ़ा। चाहे प्रथम योजना में विद्यमान सामर्थ्य (Existing capacity) के पूर्ण प्रयोग का लक्ष्य रखा गया, फिर भी 5 वर्षों में औद्योगिक उत्पादन में 39 प्रतिशत वृद्धि हुई। यह उपलब्धि कम न थी। विभिन्न उद्योगों में भी स्थिति सतोषजनक थी। प्रथम योजनाकाल में सिंदरी उर्वरक कारखाना, चित्तोजन का इजन बनाने का कारखाना भारतीय टेलीफोन उद्योग, इण्डियल कोच फैक्ट्री पेनसिलोन फैक्ट्री की स्थापना की गई। इसके अतिरिक्त पहली योजना के दौरान मुख्य अथ संरचना सम्बन्धी आदानों (Infrastructural inputs) और बहुत से मूल उद्योगों अर्थात् इस्पात-औषधो, उर्वरकों मशीन-निर्माण मशीनों औरजर आदि के अयोजन का कार्य भी प्रारम्भ किया गया।

### उद्योग और दूसरी पंचवर्षीय योजना

दूसरी पंचवर्षीय योजना में 1956 के औद्योगिक नीति प्रस्ताव के आधार पर औद्योगीकरण का कार्यक्रम बनाया गया जिसके द्वारा इस योजना में राजकोष क्षेत्र द्वारा संगठित उद्योग (Organised industry) पर 870 करोड़ रुपए का विनियोग किया गया। दूसरी योजना में निजी क्षेत्र द्वारा 675 करोड़ रुपए का विनियोग किया गया जो योजना में की गई प्रत्याशा से अधिक था। इसी प्रकार ग्राम तथा लघु उद्योगों में (राजकोष एवं निजी क्षेत्रों को मिलाकर) 265 करोड़ रुपए का विनियोग किया गया। कुल मिलाकर उद्योगों पर 1810 करोड़ रुपए का कुल विनियोग हुआ जो द्वितीय योजना काल में किए गए कुल विनियोग का 27 प्रतिशत था।

दूसरी योजना द्वारा जिस प्रकार के औद्योगिक ढांचे के

निर्माण का प्रयास किया गया, उसमें निम्नलिखित प्राथमिकताएँ रखी गईं—

(i) लोहे तथा इस्पात और भारी रसायन (जिसमें राइडोजन सम्बन्धी उर्वरक भी शामिल हैं) और भारी इन्जीनियरी तथा मशीन-निर्माण उद्योग के उत्पादन को बढ़ाना, (ii) अन्य विकासमूलक वस्तुओं (Development commodities) और उत्पादक वस्तुओं अर्थात् अल्युमीनियम, सोमेट, रासायनिक गुहा, रंग और उर्वरकों और अन्य अनिवार्य औषधियों के उत्पादन-सामर्थ्य का विस्तार करना (iii) महत्वपूर्ण राष्ट्रीय उद्योगों का आधुनिकीकरण (Modernisation) करना और इनमें पुर्तानी यशोनों का प्रतिस्थापन करना। इन उद्योगों में पटसन और सूर्ता वस्त्र उद्योग और चर्नी उद्योग शामिल किए गए। (iv) स्थापित सामर्थ्य (Installed capacity) का पूर्ण प्रयोग करना, और (v) सामान्य उत्पादन प्रयोगों की आवश्यकताओं और उद्योग के विकेंद्रीकृत क्षेत्र (Decentralised sector) के उत्पादन लक्ष्य को दृष्टि में रखते हुए उपभोग वस्तु उद्योगों के सामर्थ्य को बढ़ाना।

दूसरी योजना का मुख्य कार्य इस्पात के तीन बड़े कारखाने कायम करना था। इनमें से प्रत्येक की सामर्थ्य 10 लाख टन इस्पात पैदा करने की थी। इनमें उड़ीसा में गेऊडकेला इस्पात कारखाना, मध्य प्रदेश में भिलाई इस्पात कारखाना और पश्चिम बंगाल में दुर्गापुर इस्पात कारखाना थे। इसके अतिरिक्त, औद्योगिक विकास के विभिन्न क्षेत्रों में बहुत-सी उत्साहवर्क इकाइयाँ कायम की गईं।

द्वितीय योजना-काल में हुई औद्योगिक प्रगति से स्पष्ट है कि औद्योगिक उत्पादन का सूचकांक 1955-56 में 139 से बढ़कर 1960-61 में 194 हो गया। दूसरी योजना में अधिकतर विनियोग भारी तथा मूल उद्योगों (Heavy and basic industries) पर किया गया। इसके अतिरिक्त, कृषि तथा परिवहन के लिए इस्तेमाल होने वाली मशीनों सम्बन्धी उद्योगों का विस्तार किया गया। साथ-साथ रसायन, सूर्ता वस्त्र पटसन, सोमेट, चाय, चीनी, आटे तथा ढेल की मिलों, कागज, खनन उद्योगों आदि का भी विस्तार किया गया। इसके अतिरिक्त, कुछ नई औद्योगिक वस्तुओं अर्थात् धाँयलर, मशीनों, ट्रैक्टरों, स्कूटरों आदि का भारी मात्रा में उत्पादन आरम्भ किया गया। चिरस्थायी उपभोग वस्तुओं (Durable consumer goods) अर्थात् साइकिल, बिजली के पखे, बिजली के लैम्प, सिलाई मशीनों आदि के उत्पादन में भी तीव्र वृद्धि हुई।

ग्राम तथा लघु उद्योगों का भी काफी विकास हुआ। लगभग 60 औद्योगिक बस्तियों (Industrial estates) जिनमें 1000 छोटे कारखाने थे, कायम की गईं। इस काल

में छोटे उद्यमकर्ता वर्ग (Entrepreneurial class) का तेजी से विकास हुआ। बहुत-सी वस्तुओं जैसे मशीनों औजारों, सिलाई मशीनों, बिजली की मोटरों, पखों, साइकिलों आदि का उत्पादन पाँच वर्षों में 25 से 50 प्रतिशत तक बढ़ा। खादी के हाथ करघे (Handloom) और शक्ति चालित करघे (Powerloom) से बने हुए कपड़े का उत्पादन 1955-56 में 162 करोड़ मीटर से बढ़कर 1960-61 में 215 करोड़ मीटर हो गया।

### उद्योग और तीसरी पंचवर्षीय योजना

तीसरी पंचवर्षीय योजना का उद्देश्य औद्योगिक क्षेत्र का और अधिक विस्तार करना था। इसमें पूँजी तथा उत्पादक वस्तुओं का विशेष रूप में विकास करते हुए मशीन-निर्माण (Machine building) और तकनीकी एवं प्रबन्धकीय कौशल (Technical and managerial skill) पर विशेष बल दिया गया था।

समाहित उद्योगों एवं नए पर तीसरी योजना के दौरान 3,000 करोड़ रुपये व्यय किए गए जिनमें से 1,700 करोड़ रुपये सरकारी क्षेत्र और 1,300 करोड़ रुपये निजी क्षेत्र में व्यय हुए। औद्योगिक विकास के प्रोग्राम में राजकीय क्षेत्र को केन्द्रीय स्थान प्राप्त हुआ। इस योजना का लक्ष्य अर्धव्यवस्था को उत्पादक-वस्तु-उद्योगों अर्थात् इस्पात, मशीन-निर्माण आदि में आत्मनिर्भर बनाना था ताकि विदेशी सहायता की मांग को काफी कम किया जा सके। उपभोग वस्तुओं के उत्पादन का विस्तार निजी क्षेत्र को सौंपा गया। कुल मिलाकर योजनाकाल में औद्योगिक उत्पादन में 70 प्रतिशत वृद्धि का लक्ष्य रखा गया।

तीसरी योजना में ग्राम तथा लघु उद्योगों पर 425 करोड़ रुपये के विनियोग-150 करोड़ रुपये सार्वजनिक क्षेत्र और 275 करोड़ रुपये निजी क्षेत्र में-की व्यवस्था की गई। इस क्षेत्र में योजना का उद्देश्य लाभकर रोजगार उपलब्ध कराना और उपभोग वस्तुओं और कुछ उत्पादक वस्तुओं के उत्पादन को बढ़ाना था। योजना में 300 औद्योगिक बस्तियाँ (Industrial estates) कायम करने की व्यवस्था की गई। इसी प्रकार खादी हाथ करघों और बिजली करघों द्वारा कपड़े के उत्पादन को 215 करोड़ मीटर से 320 करोड़ मीटर बढ़ाने का लक्ष्य रखा गया।

1965-66 को छोड़, योजना के पहले चार वर्षों में औद्योगिक उत्पादन 7.6 प्रतिशत प्रति वर्ष की दर से बढ़ा। यह उपलब्धि योजना काल के 14 प्रतिशत प्रति वर्ष की लक्षित वृद्धि से बहुत कम थी। उत्पादक और मूल-उद्योगों के सम्बन्ध में भी वास्तविक वृद्धि लक्ष्य से कम ही रही। इसके अतिरिक्त दो प्रमुख उपभोग-वस्तु-उद्योगों अर्थात्

सूती वस्त्र उद्योग और चीनी में समग्र योजनाकाल के दौरान केवल 20 प्रतिशत और 13 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इस्पात के डल्लो का उत्पादन 1965-66 में 102 लाख टन के लक्ष्य की तुलना में केवल 62 लाख टन तक ही पहुँच पाया। योजना का एक और असतोषजनक पहलू यह है कि अनिवार्य उपभोक्ता वस्तुओं (Essential consumer goods) अर्थात् सूती वस्त्र की आम किस्मों, चीनी, मिट्टी का तेल, औषधियाँ, कागज आदि की कीमतों में काफी वृद्धि हुई। अतः मोटे तौर पर कहा जा सकता है कि तीसरी योजना औद्योगिक क्षेत्र में असफल रही। परन्तु इसके दौरान ईर्जीनिपरिग उद्योगों अर्थात् ओटोमोबाइल, सूती वस्त्र मशीनों, डीजल इंजन, बिजली के ट्रांसफार्मर, मशीनी औजारों आदि ने काफी प्रगति की। इसके साथ-साथ रसायन उद्योगों पेट्रोल उत्पादों, गैरी रसायन, सोमेट आदि का उत्पादन भी काफी बढ़ा।

### उद्योग और चौथी पंचवर्षीय योजना (1969-74)

चौथी योजना में औद्योगिक क्षेत्र में विनियोग सम्बन्धी निम्नलिखित लक्ष्य निर्धारित किए गए-

1 ऐसे विनियोगों को पूरा करना जिसके बारे में सरकार वचनबद्ध है।

2 वर्तमान या भावी विकास के लिए वर्तमान सामर्थ्य को बढ़ाना, विशेषकर ऐसी अनिवार्य वस्तुओं का सभरण बढ़ाना जिनकी या तो मांग में वृद्धि हो रही हो, या जो आयात प्रतिस्थापन (Import substitution) के लिए या निर्यात प्रोत्साहन (Export promotion) के लिए आवश्यक हो, और

3 नए उद्योगों या वर्तमान उद्योगों के लिए नए आधार स्थानों के आन्तरिक विकास का लाभ उठाना।

चौथी योजना के दौरान 5,300 करोड़ रुपये के विनियोग की व्यवस्था की गई-जिसमें से 3,050 करोड़ रुपये सरकारी क्षेत्र में और 2,250 करोड़ रुपये गैर-सरकारी क्षेत्र में थे। इसके अतिरिक्त लघु तथा ग्राम उद्योगों में सरकारी क्षेत्र में 186 करोड़ रुपये और गैर-सरकारी क्षेत्र में 560 करोड़ रुपये के विनियोग की व्यवस्था की गई। इस प्रकार कुल योजना विनियोग का 26.7 प्रतिशत उद्योगों पर व्यय करने का प्रोग्राम बनाया गया। परन्तु सरकारी क्षेत्र में समाहित उद्योगों पर वास्तविक व्यय 2,700 करोड़ रुपये हुआ। जोकि योजना के लक्ष्य से कम था। आन्तरिक क्षेत्र (Core sector) में योजना-काल में होने वाले कुल विनियोग का तीन-चौथाई सरकारी क्षेत्र में ही किया गया। आन्तरिक क्षेत्र में लौह तथा इस्पात अलौह धातुओं उर्वरकों, पेट्रोलेियम एवं पेट्रोरसायन, कोयला एवं लौह-अयस्क को शामिल किया गया।

चाहे चौथी योजना के लक्ष्य मर्यादित ही थे परन्तु उद्योगों की प्रगति से जाहिर है कि ये लक्ष्य भी बहुत हद तक पूरे न हो सके। औसत रूप में औद्योगिक उत्पादन की विकास दर 5 प्रतिशत रही जो 8 प्रतिशत के निर्धारित लक्ष्य से कहीं कम थी। चौथी योजना में औद्योगिक उत्पादन की मन्द गति के कई कारण थे—आदनों का अपर्याप्त सभरण सुस्त माग और सामर्थ्य की कमी। उदाहरणार्थ, इस्पात के उत्पादन को बढ़ाने के प्रोग्राम में विफलता के कारण इस्पात की कमी हुई जिसके फलस्वरूप पूरने वस्तुओं और इंजीनियरिंग उद्योगों के उत्पादन पर दुष्प्रभाव पड़ा। रूई के अभाव के कारण सूती वस्त्र उद्योग—एक मुख्य उपभोक्ता-वस्तु उद्योग—का उत्पादन कम हुआ। रेल-वेगनों एवं अन्य मशीनरी उद्योगों की कोयले की कमी ने सीमित कर दिया। बहुत से उद्योगों के सामर्थ्य का अल्पव्रयोग हुआ।

परन्तु औद्योगिक स्थिति में गिरावट का सबसे महत्त्वपूर्ण कारण निजी क्षेत्र पर विनियोग-विस्तार सम्बन्धी सीमाबन्धन था। उद्यमकर्ता कार्य में इस तिथि को सरकारी क्षेत्र द्वारा प्रतिष्ठित करने की आशा की जाती थी परन्तु खेद की बात यह है कि सरकारी क्षेत्र इस दायित्व को पूरा नहीं कर सका और इसका मुख्य कारण सरकारी क्षेत्र में प्रबन्ध एवं कार्यान्वयन की कठिनाइयाँ थीं। इस सीमाबन्धन की स्वीकार करते हुए चौथी योजना में 65 चुने हुए उद्योगों को अपनी लाइसेंस प्राप्त सामर्थ्य से अधिक उत्पादन करने की इजाजत दी गई। सरकार ने मिश्रित क्षेत्र (Joint sector) की धारणा को चालू करके बड़े औद्योगिक घरानों और विदेशी कम्पनियों को भारी विनियोग के क्षेत्र में कार्य करने की अनुमति दे दी।

#### पाचवी योजना में उद्योग (Industries in the Fifth Plan)

पाचवी योजना के औद्योगिक प्रोग्राम आत्मनिर्भरता और सामाजिक न्याय के साथ विकास के उद्देश्यों को ध्यान में रखकर बनाए गए। योजना में निम्नलिखित बातों पर बल दिया गया—

(1) अन्तर्गत क्षेत्र (Core sector) के उद्योगों का तीव्र विकास और इसके लिए इस्पात, अलौह धातुओं, उर्वरकों, खनिज तेलों तथा मशीन-निर्माण को उच्च प्राथमिकता देना।

(2) ऐसे उद्योगों का विकास करना जिनमें तीव्र विशाखन और निर्यात में वृद्धि की संभावनाएँ हों।

(3) जन-उपभोग की वस्तुओं (अर्थात् कपड़ा खाने के तेल और वनस्पति तेल, दवाइयाँ, साइकिल) उद्योगों के उत्पादन को बढ़ाना।

(4) निर्यात को छोड़ अनावश्यक वस्तुओं के उत्पादन को सीमित करना।

(5) छोटे उद्योगों का विकास करने के उद्देश्य से 124 मध्ये को केवल उनके लिए रिजर्व करण और सहायक उद्योगों (Ancillary Industries) के गहन प्रोग्राम को विकसित करना ताकि वे बड़े उद्योगों के पोषक उद्योग (Feeder Industries) बन सकें।

संशोधित पाचवी योजना में समितित उद्योग एवं खनन पर कुल परिव्यय कम करके 10,135 करोड़ रुपए कर दिया गया। इसमें से 553 करोड़ रुपए छोटे उद्योगों पर खर्च करने को व्यवस्था की गई। यह पाचवी योजना के कुल परिव्यय के 26 प्रतिशत के बराबर था। औद्योगिक क्षेत्र में लक्षित 8.1 प्रतिशत की विकास-दर के विरुद्ध वार्षिक औद्योगिक वृद्धि-दर (1974-75 और 1977-78 के दौरान) 5.3 प्रतिशत रही जो निर्धारित लक्ष्य की तुलना में कहीं कम थी।

#### छठी योजना (1980-85) में उद्योग

छठी योजना की समग्र विकास-रणनीति विशेषकर संरचनात्मक विशाखन (Structural diversification), आधुनिकीकरण और आत्मनिर्भरता के परिवेश में कार्य करना चाहती थी। योजना के अन्य पहलुओं में निम्नलिखित शामिल किए गए

(1) सरकारी एवं निजी क्षेत्र के बहुत से उद्योगों में विनिर्माण क्षमता में काफी वृद्धि करनी होगी ताकि न केवल उपभोक्ता वस्तुएँ और चिरस्थायी उपभोक्ता वस्तुएँ उपलब्ध कराई जा सकें बल्कि कृषि तथा औद्योगिक विकास को बढ़ावा देने के लिए अन्तर्वर्ती (Intermediate) और पूंजी वस्तुओं का सभरण भी बढ़ाया जा सके।

(2) सामान्य तौर पर पूंजी वस्तु उद्योगों और विशेषकर इलेक्ट्रॉनिक्स उद्योग पर विशेष ध्यान देना होगा क्योंकि इनसे आर्थिक क्रिया के विस्तृत क्षेत्र को बढ़ावा मिलता है।

(3) योजना के लिए काफी मात्रा में विदेशी सहायनों की आवश्यकता है और इन्हें प्राप्त करने के लिए इंजीनियरी सामान, औद्योगिक वस्तुओं और परियोजना निर्यात (Project exports) में काफी वृद्धि करनी होगी।

(4) औद्योगिक प्रगति निरन्तर तकनीकी विकास पर निर्भर करेगी। बहुत सोच-समझकर समसामयिक तकनीकों (Contemporary techniques) के आयात को अनुमति देनी होगी। सबसे अधिक बल आन्तरिक अनुसंधान और विकास पर देना होगा ताकि देशी तकनीकी विकास प्रोन्नत किया जा सके।

(5) पिछड़े क्षेत्रों में विकास के लिए नई कार्यनीतियाँ





धातुओं, पेट्रो-रसायन, कागज और सीमेंट के लिए योजना में उत्पादित बढाने के विशेष लक्ष्य निर्धारित करने होंगे।

(4) निर्यात उत्पादन को देशीय अथर्व्यवस्था के उत्पादन का एकीकृत भाग बनाना होगा। ऐसे उद्योग जिनमें देश को एक तुलनात्मक लाभ प्राप्त है और जिनमें देश औद्योगिक परिपक्वता को एक सीमा तक पहुंच चुका है, में विशेष प्रयास करना होगा।

(5) सूर्योदय उद्योगों अर्थात् टैली-संचार, कम्प्यूटर, माइक्रो-इंस्ट्रुमेंट्स और जॉब-तकनालाजी (Bio technology) को प्रोत्साहन।

(6) उद्योगों का स्थिति-निश्चयन ऐसे छोटे जिला-ग्रणों के समीक्षा करवा जो अभी तक औद्योगिक नगरे हुए हो। इसका उद्देश्य क्षेत्रीय विपन्नताओं को दूर करना और उद्योगों के प्रसार को बढाना है।

(7) लगभग 30 प्रतिशत उद्योगों-बड़े तथा मध्यम-में प्रदूषण नियन्त्रण प्रणालियाँ (Pollution Control System) स्थापित करना।

औद्योगिक उत्पादन को प्रोत्साहित करने के लिए सातवीं योजना में अधःसंरचना सम्बन्धी सीमाबन्धनों (Infrastructural constraints) को दूर करने औद्योगिक लाइसेंस नीति एवं अन्य विनियमों (Regulations) के उदारीकरण, और इलेक्ट्रॉनिक्स जैसे महत्वपूर्ण क्षेत्रों के तीव्र विकास को प्रोत्साहित करने पर बल दिया गया है। विनिर्माण क्षेत्र में सकल मूल्य वृद्धि (Gross value added) की 8 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि-दर प्राप्त करने का लक्ष्य सातवीं योजना में रखा गया है।

सातवीं योजना की समीक्षा से पता चलता है कि औद्योगिक क्षेत्र जिसमें खनन, विनिर्माण और बिजली का उत्पादन शामिल है, में सातवीं योजना के दौरान औसत वार्षिक वृद्धि-दर 8.5 प्रतिशत रही, जो 8.7 प्रतिशत के लक्ष्य से थोड़ा कम है किन्तु छठी योजना में प्राप्त 3.5% की वृद्धि-दर से कहीं ऊँची है।

औद्योगिक क्षेत्र में विनिर्माण क्षेत्र (Manufacturing sector) की औसत वार्षिक वृद्धि-दर 8.9 प्रतिशत रही। इस क्षेत्र में, इलेक्ट्रिकल मशीनरी की वृद्धि दर 25.8% और रसायन एवं रसायन उत्पाद की 11.7% रही। इन दोनों समूहों का विनिर्माण क्षेत्र की औद्योगिक वृद्धि में योगदान 61 प्रतिशत था।

खनन क्षेत्र में मन्द प्रगति अनुभव की गई और छठी योजना में प्राप्त 12.7% की वार्षिक वृद्धि दर की तुलना में सातवीं योजना में वृद्धि-दर 5.6 प्रतिशत रही। अन्य क्षेत्र जिनमें सातवीं योजना में वृद्धि-दर मन्द रही वे हैं-पेट्रो-

पदार्थ, तम्बाकू और तम्बाकू उत्पाद, लकड़ी एवं लकड़ी की वस्तुएँ।

सातवीं योजना के दौरान जिन उद्योगों में वृद्धि-दर त्वरित हुई, उनमें उल्लेखनीय हैं-टैक्सटाइल उत्पाद, मूल धातुएँ एवं मिश्रधातु, धातु-उत्पाद और हिस्से, इलेक्ट्रिकल मशीनरी एवं उपकरण।

बेहतर औद्योगिक विकास के लिए उत्साहवादी कारणात्मकता को व्याख्या करते हुए आठवीं योजना में उल्लेख किया सातवीं योजना के दौरान उल्लेखनीय वृद्धि के कई कारण हैं। इनमें सबसे महत्वपूर्ण कारण आधार-संरचना सुविधाओं (Infrastructural facilities) अर्थात् विद्युत, कोयला आदि के उत्पादन में सुधार है। इस वृद्धि में जिन अन्य कारणात्मकताओं में योगदान दिया है, वे इस प्रकार हैं—(क) लाइसेंस प्रदान करने और इससे जुड़ी हुई कार्यविधि में परिचयन (ख) तकनालजी का आयात, (ग) पूँजी वस्तुओं का अपेक्षाकृत अधिक आयात, (घ) स्थापित क्षमता का बेहतर उपयोग, बहुत से उद्योगों में वस्तुओं का विस्तृत वर्गीकरण (Broad banding)। इसके अतिरिक्त, एम आर टी पी अधिनियम के अधीन कम्पनियों को परिसम्पत् की सीमा से छूट और पिछड़े हुए क्षेत्रों में 50 करोड़ रुपए तक विनियोग की इकाइयों को लाइसेंस न लेने की छूट। इसके अतिरिक्त गैर-एम आर टी पी और गैर-विदेशी मुद्रा विनियमन अधिनियम (Non FERA) कम्पनियों को 31 औद्योगिक समूहों में लाइसेंस प्राप्त करने से मुक्त कर देने से औद्योगिक विकास को प्रक्रिया त्वरित हो गई।

तालिका 3 औद्योगिक उत्पादन की वृद्धि-दरें  
(1985-90)

औसत वार्षिक वृद्धि दर	
मुख्य औद्योगिक समूह	
1 विनिर्माण	8.9
2 खनिज एवं खनन	5.6
3 बिजली	9.3
समग्र उद्योग	8.5

सातवीं योजना में उद्योग एवं खनिज के लिए 22,200 करोड़ रुपए का प्रावधान किया किन्तु (चालू क्रोमो पा) वास्तविक परिव्यय 26,095 करोड़ रुपए हुआ। 1984 को क्रोमो पा सातवीं योजना का परिव्यय 21,063 करोड़ रुपए था। अतः वास्तविक व्यय अत्यधिक व्यय का 95 प्रतिशत था। इस बात को दृष्टि में रखते हुए यह कहा जा सकता है कि उत्पादन के रूप में सातवीं योजना की उपलब्धियाँ काफी सतोषजनक प्रतीत होती हैं।

### आठवीं योजना (1992-97) में उद्योग

आठवीं योजना एक नए वातावरण में प्रतिपादित की जा रही है जब औद्योगिक, राजकोषीय, व्यापारिक एवं विदेशी विनियोग नीतियों में बहुत से सुधार अर्थव्यवस्था में किए जा रहे हैं। इस पृष्ठभूमि में, परिमाणान्तरक लक्ष्यों पर कम बल दिया जाएगा और आयोजन अधिक "साकेतिक" (Indicative) रूप धारण करेंगे। आठवीं योजना का विश्वास है कि विभिन्न क्षेत्रों में इच्छित वृद्धि औद्योगिक, राजकोषीय, व्यापारिक नीतियों में संशोधन और शुल्को एवं करों में परिवर्तन द्वारा प्राप्त की जाएगी, न कि आयात अथवा निर्यात पर परिमाणान्तरक सीमाबन्धनों (Quantitative restrictions) और लाइसेंस प्रणाली द्वारा।

1991 की नयी औद्योगिक नीति के प्रकाश में सार्वजनिक और निजी क्षेत्रों के कार्यभाग की समीक्षा करनी होगी। इसमें सन्देह नहीं कि आरम्भिक अवस्था में सार्वजनिक क्षेत्र ने भारतीय अर्थव्यवस्था के विकास में पथप्रदर्शक का कार्यभाग अदा किया, परन्तु इसको मुख्य कमजोरी यह थी कि यह विकास क्रिया के आत्मपोषित विकास के लिए पर्याप्त संसाधन जनित करने में असफल रहा। इसके अतिरिक्त, निजी क्षेत्र अब प्रौढ़ हो गया है और उसने काफी अधिक उद्यमकर्ता योग्यता, प्रबन्धकीय, तकनालाजीय, वित्तीय एवं विपणन शक्ति प्राप्त कर ली है। अतः अब निजी क्षेत्र को विकास-प्रक्रिया में अधिक कार्यभाग अदा करना है। यह दिशा-निर्देश उद्योगों में प्रतिस्पर्धा और परिचालन में कुशलता पर अधिक विश्वास रखने के दर्शन से युक्तिसंगत है। प्रतिस्पर्धा पर अधिक बल देकर ऐसे क्षेत्रों का भविष्य में विकास किया जाएगा जिनमें देश को तुलनात्मक लाभ (Comparative advantage) प्राप्त है।

दूसरे जन्मानिधियों का आकार जो अन्तर्राष्ट्रीय मानदण्डों से बहुत छोटा है, विस्तार, विलयन, सम्मेलन आदि द्वारा बढ जाने की आशा की जा सकती है।

तीसरे, देशीय उत्पादन का शेष सप्ताह के साथ अधिक समन्वय करना होगा। जिन हिस्सों या पुरजों का उत्पादन आर्थिक दृष्टि से अलाभकार है, उनका आयात किया जाएगा। इसके विरुद्ध कुछ अन्य हिस्सों या पुरजों का निर्यात किया जाएगा।

अन्तिम, इस देश एवं सम्बन्धित विदेशों में संसाधनों की पूरकता का लाभ उठाने के लिए साझे उद्यम (Joint Ventures) स्थापित किए जाएंगे।

भोटे तौर पर इन मार्गदर्शी सिद्धान्तों को दृष्टि में रखते हुए, आठवीं योजना में उद्योग एवं खनिज प्रोग्रामों पर

सार्वजनिक क्षेत्र में 40,673 करोड़ रुपए का परिव्यय किया गया।

आठवीं योजना ने इस बात की ओर ध्यान दिलाया है कि पूँजी-वस्तुओं के अधिकतर क्षेत्रों, देश में निर्मित पूँजी वस्तुओं का निष्पादन, विदेशों में प्राप्त समकालीन स्तर की तुलना में बहुत घटिया है, विशेषकर जब इसकी तुलना तकनालाजीय प्रक्रिया, वस्तुओं की गुणवत्ता, उत्पादिता एवं उत्पादन-लागत की दृष्टि से की जाए। तकनालाजी एवं उत्पादिता के अन्तर्राष्ट्रीय स्तर प्राप्त करने के लिए, प्रमुख पूँजी वस्तु निर्माताओं से यह आशा की जाती है कि वे विदेशी सहयोग (Foreign collaborations) स्थापित करें जिनमें विदेशी हिस्सा पूँजी (Foreign equity) और तकनालाजी के आयात द्वारा वे पूँजी वस्तुओं के विश्व प्रसिद्ध सभरक (Suppliers) बन सकें।

आठवीं योजना में भारी उद्योग पर 2,771 करोड़ रुपए के आवण्टन के अतिरिक्त इस्पात पर 14,579 करोड़ रुपए का परिव्यय होगा। यह कुल विनियोग के लगभग 42 प्रतिशत के बराबर है। इस आवण्टन का मूल उद्देश्य इस क्षेत्र में तकनालाजी को उन्नत कर इसे अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर लाना है।

आठवीं योजना में सकल मूल्यवृद्धि (Gross Value added) के रूप में खनन एवं खदान क्षेत्र में 8.1 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि की कल्पना की गयी। विनिर्माण क्षेत्र में 7.46 प्रतिशत और बिजली क्षेत्र में 8.2 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि का लक्ष्य रखा गया। चुने हुए उद्योगों के बारे में आठवीं योजना के लक्ष्य तालिका 5 में दिए गए हैं।

तालिका 4 में औद्योगिक क्षेत्र में वृद्धि-दरों का विश्लेषण किया गया है। औद्योगिक उत्पादन के सूचकांक में 1991-92 के दौरान 0.6 प्रतिशत की नाममात्र वृद्धि के विरुद्ध, आठवीं योजना के पहले तीन वर्षों में धीमी परन्तु लगातार उन्नति का संकेत मिलता है। 1992-93 के दौरान औद्योगिक उत्पादन के सूचकांक में 2.3 प्रतिशत, 1993-94 में 4.1 प्रतिशत की वृद्धि-दर और 1994-95 (अप्रैल से अक्तूबर) में 8 प्रतिशत की अपेक्षाकृत उच्च वृद्धि-दर प्राप्त की गयी। आर्थिक समीक्षा (1994-95) ने सुधार-प्रक्रिया के परिणामस्वरूप सबल पुनरुत्थान (Recovery) के चिन्हों का संकेत किया है। इसमें उल्लेख किया गया है "1993-94 में औद्योगिक वृद्धि 4.1 प्रतिशत हो जाने से मर्यादित पुनरुत्थान हुआ और अप्रैल-अक्तूबर 1994 में 8 प्रतिशत की प्रभावशाली वृद्धि-दर प्राप्त की गयी। इस बात के साफ संकेत प्राप्त हैं कि एक महत्वपूर्ण और विस्तृत औद्योगिक पुनरुत्थान आरम्भ हो गया है और इसका कारण

नव्वे के दशक के पहले वर्षों में सुधार कार्यक्रम का प्रभाव है। पूँजी वस्तु क्षेत्र जो पहले डगमगा रहा था, अब औद्योगिक उन्नति में प्रधान योगदान देने वाला क्षेत्र बन गया है। अब इसमें अप्रैल-अक्टूबर 1994 में 21.7 प्रतिशत की वृद्धि हुई। उपभोक्ता वस्तु-चिरस्थायी उपभोक्ता वस्तुओं और गैर-चिरस्थायी उपभोक्ता वस्तुओं दोनों में ही निष्पादन अच्छा रहा है। छ मुख्य अर्थ संरचना उद्योगों अर्थात् बिजली-जनन, कोयला लोह एवं इस्पात, सीमेंट, रूख तेल और परिशोधन उत्पादों में ऊर्ध्व प्रवृत्ति बनी रही और अप्रैल-दिसम्बर 1994 के दौरान 8 प्रतिशत की वृद्धि-दर अनुभव की गयी। विनियोग वातावरण बहुत ही उत्साहवर्धक है।" वृद्धि-दर का क्षेत्रानुसार विश्लेषण करते हुए आर्थिक समीक्षा में उल्लेख किया गया "अप्रैल-अक्टूबर 1994 के दौरान समग्र औद्योगिक उत्पादन में 8 प्रतिशत की वृद्धि हुई जिसके साथ विनिर्माण में 8.3 प्रतिशत की वृद्धि बिजली में 7.7 प्रतिशत की वृद्धि और खनन एवं खदान में 6.2 प्रतिशत की वृद्धि हुई।" औद्योगिक वृद्धि के समग्र वातावरण में "केवल चार क्षेत्रों अर्थात् सूती वस्त्र उद्योग पटसन उद्योग मूल धातुओं और विविध विनिर्माण उद्योगों में अप्रैल-अक्टूबर 1994 के दौरान नकारात्मक वृद्धि-दरें रिकार्ड की गयीं।"

तालिका 4 मुख्य वर्गों के अनुसार औद्योगिक उत्पादन की वृद्धि-दरें

क्षेत्र	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95
सामान्य	0.6	2.3	4.1	8.0
विनिर्माण	-0.8	2.2	3.6	8.3
खनन एवं खदान	0.6	0.6	2.5	4.2
बिजली	8.5	5.0	7.4	7.7
प्रयोग-आधारित वर्गीकरण				
सुनिश्चित वस्तुएं	6.5	2.6	5.9	4.2
पूँजी वस्तुएं	8.6	0.1	5.3	21.7
मध्यवर्ती वस्तुएं	-2.2	5.4	11.4	4.6
उपभोग वस्तुएं	1.5	1.8	3.1	7.3
चिरस्थायी उपभोक्ता वस्तुएं	-10.7	0.7	15.2	8.6
गैर चिरस्थायी उपभोक्ता वस्तुएं	4.7	2.4	0.5	7.0

स्रोत भारत सरकार, आर्थिक समीक्षा (1994-95)

ऊपर दिए गए आंकड़ों के विश्लेषण से कुछ निष्कर्ष प्राप्त होते हैं पहला यदि 1994-95 के पूरे वर्ष के दौरान 8 प्रतिशत की वृद्धि-दर मान ली जाए, तो 1992-93 से 1994-95—आठवीं योजना के पहले तीन वर्षों में

औद्योगिक उत्पादन की औसत वार्षिक वृद्धि-दर 5 प्रतिशत बैठती है। अतः यह आशा करना कि आठवीं योजना के दौरान औद्योगिक उत्पादन में 8.5 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि प्राप्त की जा सकेगी, अति-आशावाद हो होगा। दूसरे, पूँजी-वस्तु क्षेत्र में 21.7 प्रतिशत की वृद्धि-दर की प्राप्ति प्रातिपूर्ण है क्योंकि इस क्षेत्र में तीन वर्ष लगातार नकारात्मक वृद्धि-दर पायी गयी, परिणामतः आधार बहुत ही निम्न स्तर पर पहुँच गया। पूँजी-वस्तु उद्योगों का उत्पादन सूचकांक 1990-91 में 291.6 था (आधार 1989-91 = 100) और यह गिरकर 1993-94 में 252.3 हो गया और 1994-95 में 321 के आसपास हो जाएगा। यदि हम शिखर से शिखर की वृद्धि-दर की तुलना करें, तो 1990-91 से 1994-95 के दौरान पूँजी वस्तु क्षेत्र में 2.4 प्रतिशत की बहुत ही निम्न वृद्धि-दर अनुभव की गयी। परन्तु यदि हम 1994-95 के शिखर की 1993-94 के गर्त (Trough) के साथ तुलना करें, तो 1994-95 में वृद्धि-दर एक दम छलांग लगाकर 21.7 प्रतिशत हो जाती है जोकि एक सांख्यिकीय जादूगरी और आकड़ों का दुरुपयोग है। तीसरे, चार मुख्य क्षेत्रों अर्थात् सूती वस्त्र उद्योग पटसन उद्योग, मूल धातुओं और विविध विनिर्माण उद्योगों में नकारात्मक वृद्धि-दर का बना रहना शुभ लक्षण नहीं है क्योंकि इन उद्योगों का औद्योगिक उत्पादन के सूचकांक में 25 प्रतिशत महत्व है। दूसरे शब्दों में, औद्योगिक क्षेत्र का एक-चौथाई भाग अभी भी पक्षाघात से ग्रस्त है। तिस पर भी, अर्थव्यवस्था में समग्र औद्योगिक पुनर्स्थापन का अभिनन्दन करना चाहिए और औद्योगिक अभिवृद्धि पर जो काले घबड़े अभी भी बने हुए हैं, उन्हें हटाना आवश्यक है ताकि समग्र औद्योगिक क्षेत्र उन्नति के पथ पर अग्रसर हो सके।

#### 4. आयोजन-काल के दौरान औद्योगिक प्रगति की समीक्षा : संरचनात्मक परिवर्तन (Structural Transformation)

1951 के परचात पिछले चार दशकों में औद्योगीकरण की प्रगति भारतीय आर्थिक विकास का मुख्य लक्षण रही है। औद्योगीकरण की प्रक्रिया जिसे 1948 एवं 1956 के औद्योगिक नीति प्रस्तावों के आधीन पंचवर्षीय योजनाओं में बड़े जोश से लागू किया गया, के कारण बहुत से उद्योगों में भारी विनियोग करके नई क्षमता का निर्माण किया गया। इसके कारण पिछले 36 वर्षों में औद्योगिक उत्पादन बढ़ कर लगभग 5 गुना हो गया और इस प्रकार भारत विश्व का दसवाँ सबसे अधिक औद्योगिक देश बन गया। औद्योगिक ढांचे का बहुत भारी विस्तार (Diversification) हुआ है और इस प्रक्रिया में बहुत से नये उद्योग, अन्तर्गत एवं पूँजी उद्योग स्थापित किए गए हैं। औद्योगीकरण के क्षेत्र में भारत

तालिका 5 आठवीं योजना में चुने हुए उद्योगों के उत्पादन सम्बन्धी लक्ष्य

उद्योग	इकाई	1991-92 वास्तविक/प्रत्याशित	1996-97 लक्ष्य	5-वर्षीय वृद्धि (%)	औसत वार्षिक वृद्धि-दर (%)
1 कोयला एवं लिग्नाइट	लाख टन	2 400	3,280	36.6	6.5
2 रूझ तेल	लाख टन	310	500	61.3	10.0
3 स्टील अयस्क	लाख टन	565	720	27.4	4.9
4 बिजली के लिए इस्पात	लाख टन	143	232	62.2	10.1
5 सोपेट	लाख टन	530	760	43.4	7.5
6 पेट्रोलियम उत्पाद	लाख टन	502	616	22.7	4.2
7 नाइट्रोजन उर्वरक	लाख टन	73	98	34.2	6.0
8 फास्फेट उर्वरक	लाख टन	25	30	20.0	3.7
9 दानव-निर्मित फाइबर					
क विस्कोस फिलामेंट यार्न	हजार टन	53.0	60.0	13.2	2.5
ख विस्कोस स्टेपल फाइबर	हजार टन	160.0	200.0	25.0	4.6
10 भारी उत्पादन वाली औषध	करोड़ रुपए	730	1 500	10.55	15.5
11 चीनी	लाख टन	120	155	29.2	5.2
12 वनस्पति	लाख टन	850	1 050	23.5	4.3
13 कपड़ा-मिल क्षेत्र	करोड़ मोटर	240	350	45.8	7.8
बिकेन्द्रीकृत क्षेत्र	करोड़ मोटर	1 576	2,120	34.5	6.1
14 इलेक्ट्रानिक्स	करोड़ रुपए	15 070	36 000	138.9	19.0
15 ट्रैक्टर	हजार	155	240	54.8	9.1
16 विद्युत इंजन	हजार	140	200	42.9	7.4
17 डीजल इंजन	हजार	225	290	28.9	5.2
18 वाणिज्यिक गाड़ियाँ	हजार	135	200	48.1	8.2
19 यात्री कारें	हजार	165	250	51.5	8.6
20 स्कूटर मोटर साइकिल	हजार	1 800	2 400	33.3	5.9
21 मोटर वाहनो के टायर	लाख	260	320	23.1	4.2

स्रोत—आठवीं पंचवर्षीय योजना (1992-97) से संकलित एवं आकलित।

की प्रगति का अनुमान इस बात से साफ जाहिर होता है कि भारत के विदेशी व्यापार की संरचना में निर्मित वस्तुओं के आयात में लगातार कमी हुई है। इसके विरुद्ध औद्योगिक वस्तुओं, विशेषकर इजीनियरी सामान का भारतीय निर्यात में भाग बढ़ा है। अन्तिम, औद्योगीकरण में तीव्र प्रगति के साथ तकनीकी एवं प्रयत्नशील कौशल में भी तदनु रूप विकास हुआ है ताकि सर्वोत्तम परेमार्जित उद्योगों (Sophisticated industries) का कुशल परिचालन हो सके और ऐसे उद्योगों के आयोजन, डिजाइन एवं निर्माण में भी सफलता से कार्य किया जा सके।

#### स्वतन्त्रता-उपरांतकाल में औद्योगिक प्रगति

औद्योगिक क्षेत्र की मुख्य उपलब्धि भारत की क्षमता का विविधीकरण (Diversification of capacity) है। तालिका 5 में चुने हुए उद्योगों में औद्योगिक उत्पादन की वृद्धि का संकेत प्राप्त होता है।

भारत ने लगभग सभी उपभोग वस्तुओं में आत्मनिर्भरता प्राप्त कर ली है। पूँजी वस्तु उद्योगों के उत्पादन में वृद्धि विशेष रूप से प्रभावी जान पड़ती है। जिन वस्तुओं में महत्वपूर्ण रूप में औद्योगिक क्षमता का विस्तार हुआ है, वे हैं—खनिज एवं धातुकर्म उद्योग, रसायन और पेट्रो-रसायन उद्योग जिसमें उर्वरक उत्पादन भी शामिल है, पूँजी-वस्तु उद्योग जिनमें स्टील के कारखानों के लिए परिमार्जित उपकरण भी शामिल हैं, उर्वरक-सयंत्र, रसायन-प्लांट आदि, हल्के, मध्यम और भारी इजीनियरिंग उद्योग, संचालन शक्ति एवं परिवहन उद्योग, विनिर्माण उद्योग आदि। इसके अतिरिक्त भारत अब बहुत से उद्योगों की वृद्धि-दर का देश के अन्दर उत्पन्न की जाने वाली पूँजी-वस्तुओं द्वारा आत्मपोषण कर सकता है और उसे केवल सीमान्त मात्रा में आयात करता है। इसके अतिरिक्त, अध संरचना (Infrastructure) जिसमें अनुसंधान एवं विकास (R & D) की सामर्थ्य परामर्श एवं डिजाइन सम्बन्धी इजीनियरी

सेवाएँ, प्राजैक्ट प्रबन्ध सेवाएँ और नवक्रिया-सामर्थ्य शामिल हैं, के द्वारा तकनालाजी को उन्नत करने और इसे अपने अनुकूल ढालने में वस्तुतः सराहनीय कार्य किया गया है।

### औद्योगिक विकास को दर

1951 के पश्चात् औद्योगिक वृद्धि-दर समान रूप से नहीं हुई। पहले चौदह वर्षों (1951 से 1965) के दौरान, लगभग 8 प्रतिशत की स्थिर वृद्धि-दर के पश्चात् उच्चावचन की प्रवृत्ति व्यक्त हुई-1966-68 के दौरान लगभग प्रतिशेध की स्थिति, 1976-77 के दौरान 9.5 प्रतिशत की उच्च वृद्धि-दर, 1979-80 में 1.4 प्रतिशत की नकारात्मक वृद्धि-दर। 1961-70 के दशक में, औद्योगिक उत्पादन की औसत वृद्धि दर 5.5 प्रतिशत थी और 1971-80 के दौरान, औसत वृद्धि-दर लगभग 4 प्रतिशत हो गई। 1980-85 के दौरान भी औद्योगिक उत्पादन की वृद्धि दर 5.5 प्रतिशत प्रति वर्ष रही। मूल बात यह है कि औद्योगिक वृद्धि-दर मन्द होती गई है। सातवीं योजना (1985-90) के दौरान वृद्धि दर बढ़कर औसतन 8.5 प्रतिशत प्रति वर्ष हो गई है।

### औद्योगिक विकास की रणनीति (Strategy of Industrial development)

भारतीय आयोगों द्वारा अपनाई गई विकास-रणनीति में औद्योगीकरण की क्रिया को भारी उद्योगों के आधार के साथ स्वरित करने का प्रयास किया गया। ऐसी विकास रणनीति के लिए तकनालाजी-सामर्थ्य का विकास करना आवश्यक था जिसके लिए इजीनियरिंग क्षेत्र को सभी अवस्थाओं का निम्नाण एवं प्रोन्नति जरूरी थे जैसे एक सबले अधिसरचना उद्गम-विशेषज्ञता और उचित उत्पादन उपकरण। आर्थिक आयोग के अरम्भ से ही इजीनियरिंग उद्योग (जिनमें मशीन-निर्माण उद्योग शामिल हैं) भारत की विकास-क्रिया का केन्द्र रहे हैं। केवल इजीनियरिंग उद्योगों

के विकास द्वारा भारतीय आयोग ने कल्पित औद्योगीकरण को एक मजबूत आधार पित सकता था। विस्तृत-आधार वाला औद्योगिक ढांचा एक मजबूत, विकासोन्मुख इजीनियरिंग क्षेत्र के बिना नायम ही नहीं रह सकता था। साथ ही, इजीनियरिंग उद्योगों में देशीय कौशल एवं तकनीक को विकसित करने के लिए प्रोत्साहित किया गया। इन सबसे महत्वपूर्ण बात यह थी कि हमारे आयोगों ने यह बात स्वीकार कर ली कि केवल तकनीकी कौशल एवं विशेषज्ञता द्वारा ही उत्पादित के उच्च स्तर प्राप्त किए जा सकते हैं और परिणामतः आय के उच्च-स्तर भी। अतः इजीनियरिंग उद्योग को समग्र आर्थिक विकास के त्वरक के रूप में प्रोन्नत किया गया।

हमारे आयोगों द्वारा अपनायी गई विकास-रणनीति का एक और पहलू भी है। आरम्भ से ही, आयोगों ने विकास-प्रक्रिया में विदेशी मुद्रा के अभाव को एक मुख्य सीमाबन्धन के रूप में कल्पित किया। कई दशकों से विकासशील देशों द्वारा निर्यात की जाने वाली प्राथमिक वस्तुओं की कम कीमत दी जाती थी और बढ़ती हुई मांग और विदेशी मुद्रा की प्राप्ति में अन्तर को कम करने की कोई आशा नहीं थी। अतः आयोगों ने यह ठीक ही निर्णय लिया कि देश में उद्योगों का विकास करने आयात की मांग कम की जाए और विदेशी मुद्रा की प्राप्ति को बढ़ाया जाए। काफी समय से, प्रेषणों का अन्त प्रवाह (Inflow of remittances) बहुत अधिक रहा है। इसके अतिरिक्त, काफी हद तक आयात-प्रतिस्थापन (Import substitution) भी हुआ है।

### मूल तथा पूँजी उद्योगों का बढ़ता हुआ महत्त्व

योजना काल का एक सराहनीय लक्षण यह है कि इसके दौरान औद्योगिक ढांचा मूल तथा पूँजी-वस्तुओं के पक्ष में परिवर्तित हो गया है। 19 उद्योगों के वर्गीकरण के

तालिका 6 स्वतन्त्रता-उपरांत काल में वस्तु-उत्पादन की वृद्धि

वस्तु	इकाई	1950-51	1970-71	1993-94
कपड़ा	करोड़ वर्ग मटर	422	872	15 630
डर्रेक (शाईजिन)	हजार टन	9	830	7,393
सॉफ्ट	लाउ टन	27	143	578
तेपल इस्पात	लाउ टन	10	46	151
बिजली	अरब किलोवॉट	7.8	55.8	322.5
अल्युमिनियम	हजार टन	4.0	168.8	465.2
कागज और गला	हजार टन	116	755	2 731
वर्गित गाड़ियाँ	हजार	8.6	41.2	140.8

आधार पर जो कुल उत्पादक पूंजी के 94 प्रतिशत, कुल रोजगार के 86 प्रतिशत और कुल मूल्य-वृद्धि (value added) के 90 प्रतिशत के लिए उत्तरदायी है, यह पता चलता है कि मूल और पूंजी उद्योगों का भाग जो 1959 में कुल उत्पादक पूंजी का 49.6 प्रतिशत था, बढ़कर 1970 में 78.6 प्रतिशत हो गया। कुल कारखाना रोजगार में इसका भाग जो 1959 में 24.7 प्रतिशत था, बढ़कर 1970 में 42.5 प्रतिशत हो गया। इसी प्रकार इस काल के दौरान मूल्य-वृद्धि 26.8 प्रतिशत से उन्नत होकर 56.3 प्रतिशत हो गई। उपभोग वस्तु उद्योगों अर्थात् सूती वस्त्र, चीनी, कागज, पटसन, तम्बाकू आदि का भाग कम हो गया। मूल उद्योगों जिनमें लौह तथा इस्पात, उर्वरक, रसायन, सोमेट और लौह तथा अलौह वस्तुएँ शामिल हैं की स्थिति औद्योगीकरण प्रोग्राम के आधीन महत्वपूर्ण रूप में उन्नत हो गई। बहुत से पूंजी वस्तु उद्योग जिनसे भारत परिचित हो न था, कायम और विकसित किए गए।

#### समर्थ मांग का ढांचा और विकास का ढांचा

पिछले तीन दशकों के दौरान औद्योगिक विकास का ढांचा समर्थ (Effective demand) के ढांचे के प्रतिरूप ही रहा है जिसका निर्धारण आय के वितरण द्वारा होता है। उत्पादन में ससाधनों का कहीं अधिक भाग प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में उच्च आय वर्गों के जीवन-स्तर को कायम रखने या उसको उन्नत करने में जख्त हो जाता है। इस छोटे से वर्ग की मांग न केवल अभिवृद्ध उपभोग की कुछ महत्वपूर्ण भद्रों के लिए है बल्कि आलीशान मकानों एवं शहरी सुविधाओं, वायु परिवहन और बढ़िया यात्रा सुविधाओं टेलीफोन सेवा आदि पर व्यय के लिए भी होती है और यही वर्तमान औद्योगिक ढांचे के अधिकतर भाग का पोषण करती है। इसका अर्थ यह है कि उद्योग का और अधिक विस्तार बाजार के संकुचन से रोकित हो जाता है।

इस सम्बन्ध में हमने विरस्थायी उपभोग वस्तुओं और गैर-विरस्थायी उपभोग वस्तुओं का जिक्र किया है। विरस्थायी उपभोग वस्तुएँ अर्थात् रेफ्रिजरेटर वातायुक्कलक, टी वी, कार एवं स्कूटर आदि समाज के समूह वर्गों की मांग की तुष्टि करते हैं जबकि गैर-विरस्थायी उपभोग वस्तुएँ अर्थात् चीनी चाय, सूती कपड़ा, वनस्पति, दियासलाई आदि जनोपभोग की वस्तुएँ हैं। 1961 और 1974 के दौरान गैर-विरस्थायी उपभोग वस्तुओं का उत्पादन बहुत मन्द गति (केवल 2.6 प्रतिशत वार्षिक) से बढ़ा और यह कीमत-स्तर में स्फोटिकारी वृद्धि का

महत्वपूर्ण कारण था। इसके कारण वास्तविक मजदूरी की वृद्धि सम्पन्न हो गई और इसके फलस्वरूप हड़तालों का युग प्रारम्भ हुआ जिससे उत्पादन धीमा पड़ गया। इसके विरुद्ध, पूंजीपति वर्ग स्फोटिक का लाभ उठाकर विरस्थायी उपभोग वस्तुओं के उत्पादन को बढ़ाता गया। इसका प्रभाव यह हुआ कि औद्योगिक ढांचा गड़बड़ हो गया और इसका सामाजिक कल्याण पर दुष्प्रभाव पड़ा। इस प्रवृत्ति को भर्त्सना करते हुए प्रोफेसर के एन राज ने लिखा है "यदि यह स्थिति बनी रहती है, तो इस क्षेत्र में विकास की ऊँची दर कायम रखने के लिए 'विलासी' एवं 'अर्द्ध-विलासी' वस्तुओं की ऊँची माँग पर औद्योगिक विकास के ढांचे को आधारित करना होगा।"

यह स्थिति 1974 से 1990 के दौरान भी ऐसे ही कायम रही। इसका बढ़ता हुआ प्रमाण इस बात से मिलता है कि उपभोग वस्तुओं, विशेषकर गैर-विरस्थायी उपभोग वस्तुओं, के उत्पादन की वृद्धि-दर मन्द हो गई है।

#### तालिका 7 उत्पादन की औसत वार्षिक वृद्धि दरें

	1974-79	1980-85	1985-90
मूल उद्योग	8.4	8.5	7.4
पूँजी वस्तु उद्योग	5.7	5.1	12.7
अन्तर्गत वस्तुएँ	4.3	3.6	5.5
उपभोग वस्तुएँ	5.5	3.6	6.6
(क) विरस्थायी	6.8	4.4	12.1
(ख) गैर-विरस्थायी	5.4	3.4	5.4

प्रति श्रमिक बिजली उपभोग-1951 और 1984 के बीच देश के उद्योगों एवं खानों में प्रति श्रमिक बिजली उपभोग, 1,384 किलोवाट से बढ़कर 14,633 किलोवाट हो गया अर्थात् इसमें लगभग 10 गुनी वृद्धि हुई। चूँकि प्रति व्यक्ति बिजली उपभोग को औद्योगिक उद्देश्यों के लिए यन्त्रीकरण या तकनालाजीय उन्नति का सूचक माना जा सकता है, अतः इससे साफ जाहिर है कि कारखाना क्षेत्र में पूँजी तीव्रता (Capital intensity) बढ़ रही है। यदि अन्य विकसित देशों के साथ तुलना करें, तो भारत उनसे अभी बहुत पीछे है।

अतः तत्पुं स्तर एवं कुटीर उद्योगों में उत्पादन क्रियाओं के बिजलीकरण की भारी आवश्यकता है। इस परिवर्तन से ही इनकी उत्पादित एवं आय-जनन शक्ति बढ़ायी जा सकती है।

तालिका 8 1951 और 1984 के बीच प्रति श्रमिक विजली उपभोग

वर्ष	श्रमिकों की संख्या लाख	उद्योगों एवं छात्रों में कौड़ियों किलोवाट घण्टे	विजली उपभोग प्रति श्रमिक (किलोवाट घण्टे)
1951	34.63	479.3	1384
1960-61	44.16	1713.9	3881
1970-71	56.27	4846.0	8612
1984-85	85.20	12467.0	14633
1951 और 1984-85 के बीच वार्षिक वृद्धि	2.7	10.7	7.2

### पूँजी उत्पाद अनुपात का व्यवहार

विनियोग के व्यवहार का एक और बेहतर सूचकांक वृद्धिशील पूँजी उत्पाद अनुपात (Incremental Capital Output Ratio—ICOR) है। तालिका 9 में दिए गए आंकड़ों से पता चलता है कि वृद्धिशील पूँजी उत्पाद अनुपात जो पहली योजना के दौरान 5.2 था बढ़कर दूसरी योजना में 7.48 हो गया। यह वृद्धि न्यायोचित ही थी क्योंकि दूसरी योजना में औद्योगीकरण एवं अर्थ संरचना निर्माण के कार्यक्रम आरम्भ किए गए।

तालिका 9 भारतीय उद्योगों में वृद्धिशील पूँजी-उत्पाद अनुपात

योजना	काल	वृद्धिशील पूँजी-उत्पाद अनुपात
पहली योजना	1951-52 से 1955-56	5.52
दूसरी योजना	1956-57 से 1960-61	7.48
तीसरी योजना	1961-62 से 1965-66	6.67
चौथी योजना	1969-70 से 1974-75	11.46
पाँचवीं योजना	1974-75 से 1978-79	8.73

परन्तु चौथी योजना के दौरान ICOR और बढ़कर 11.46 हो गया और पाँचवीं योजना के दौरान यह कम होकर 8.73 हो गया। पूँजी-उत्पाद अनुपात में वृद्धि की प्रवृत्ति को व्याख्या एक हद तक क्षमता उपयोग (Capacity utilisation) में गिरावट द्वारा की जा सकती है। 1970 में क्षमता उपयोग 85 प्रतिशत था जो गिरकर 1980 में 76 प्रतिशत हो गया। इसका तात्पर्य यह है कि क्षमता-उपयोग में 24 प्रतिशत तक वृद्धि की गुंजाइश है।

निम्न क्षमता उपयोग न केवल उद्योग में ही विद्यमान था बल्कि कृषि में भी। सूती वस्त्रों के सम्बन्ध में अपर्याप्त मात्रा उत्पादित पर एक सोमावन्धन के रूप में कार्य करती रही है। परन्तु एक अधिक महत्वपूर्ण कारणतत्त्व जो क्षमता

के अल्प-प्रयोग के लिए उत्तरदायी है, वह है बिजली, कोयला और परिवहन के रूप में मूल अर्थ संरचना का अभाव। पूँजी-उत्पाद अनुपात को बढ़ाने और उत्पादित को कम करने वाला एक अन्य कारण बिगड़े हुए औद्योगिक सम्बन्ध हैं। जहाँ 1976 में 127 लाख मानव दिनों की हानि हुई, वहाँ 1979 में यह हानि बढ़कर 440 लाख मानव-दिन हो गई। 1985 में भी 292 लाख मानव-दिनों की हानि हुई। अतः औद्योगिक विवादों को दूर करने के लिए आवश्यक कदम उठाने होंगे। ये विवाद मजदूरी एवं भत्ते, कर्मचारियों की छुट्टी और अनुशासनहीनता के कारण पैदा होते हैं। उत्पादित में गतिरोध को दूर करने के लिए एक ओर काम करने के लिए प्रोत्साहन बढ़ाने होंगे और दूसरी ओर औद्योगिक विवाद कम करने होंगे।

### सारकारी तथा गैर-सारकारी क्षेत्र का सापेक्ष कार्यभार

आयोजन के काल में बदलते हुए औद्योगिक ढाँचे का महत्वपूर्ण लक्षण भारी तथा मूल उद्योगों में सारकारी क्षेत्र का भारी मात्रा में विस्तार है। तालिका 10 से विदित है कि 1989-90 में सारकारी क्षेत्र के स्वामित्वाधीन कुल कारखानों का 4.6 प्रतिशत से भी कम था परन्तु इनमें भारतीय कारखाना उद्योग में लगी हुई 51 प्रतिशत से अधिक उत्पादक-पूँजी (Productive capital) विनियुक्त हो रही थी। लगभग 41 प्रतिशत उत्पादक पूँजी गैर-सारकारी क्षेत्र में लगी हुई थी। सारकारी क्षेत्र के अधिक भाग का मुख्य कारण यह है कि इसमें अधिकतर विनियोग भारी तथा मूल उद्योगों में हुआ है जो अत्यधिक पूँजी-प्रधान हैं।

यदि हम विभिन्न क्षेत्रों के रोजगार एवं मूल्य-वृद्धि के योगदान का परीक्षण करें, तो इससे जाहिर है कि रोजगार का 66 प्रतिशत और मूल्य-वृद्धि का 61 प्रतिशत गैर-सारकारी क्षेत्र का योगदान है। सारकारी क्षेत्र में रोजगार का भाग 27 प्रतिशत और मूल्य-वृद्धि का भाग 30 प्रतिशत है। सारकारी क्षेत्र में रोजगार और मूल्य-वृद्धि का निम्न भाग उद्योगों का अत्यधिक पूँजी-प्रधान स्वरूप है। निष्कर्ष स्पष्ट है भारत के औद्योगिक ढाँचे में गैर-सारकारी क्षेत्र प्रधान है। मिश्र क्षेत्र में गैर-सारकारी और सारकारी क्षेत्र दोनों का स्वाभिवल्य एवं प्रबन्ध में मिश्रण होता है, अभी महत्वपूर्ण नहीं बन सका।

इस सम्बन्ध में एक रचिकर बात यह है कि प्रति श्रमिक मजदूरी सारकारी क्षेत्र में मिश्र क्षेत्र के लगभग बराबर है—अर्थात् क्रमशः 26 677 रुपये और 23 471 रुपये। परन्तु गैर-सारकारी क्षेत्र में वार्षिक मजदूरी 15 190 रुपये थी जोकि सारकारी क्षेत्र में श्रमिका द्वारा प्राप्त मजदूरी का केवल 61 प्रतिशत थी।

तालिका 10 : भारतीय उद्योगों में स्वामित्व का ढांचा (1989-90)

	सरकारी क्षेत्र	मिश्र क्षेत्र	गैर-सरकारी क्षेत्र	कुल
कारखानों की संख्या	5024 (46)	2 332 (22)	1 00 627 (932)	1,07 992 (1000)
उत्पादक पूंजी (करोड़ रुपये)	71 755 (509)	10 879 (77)	58 294 (414)	1 40,791 (1000)
रोजगार (लाखों में)	22 27 (273)	5 43 (67)	5 372 (660)	8 143 (1000)
गुप्त मूल्य वृद्धि (करोड़ ₹)	13 043 (301)	3 950 (91)	26 380 (608)	43 373 (1000)
प्रति श्रमिक मजदूरी (रुपए)	26 677	23 471	15 190	18 645

नोट—ब्रेकट में दिए गए आंकड़े कुल का प्रतिशत हैं।

### अध.संरचना का विकास (Growth of Infrastructure)

औद्योगिक विकास और उत्पादन-क्षमता के विकास की तेज रफ्तार के साथ देश में अध.संरचना सुविधाओं का महत्वपूर्ण रूप में विकास हुआ है चाहे यह पर्याप्त नहीं। "भारत के ईंधन के प्राथमिक साधन-कोयले-के उत्पादन में तिगुने से अधिक विस्तार हुआ है और इस उद्योग के अधिकांश भाग का आधुनिकीकरण कर दिया गया है। तेल और गैस के लिए गहन खोज के कार्य में, जो पाचवें दशक के अन्त में आरम्भ किया गया था, अभूतपूर्व और अपतट-दोनों ही रूप में उल्लेखनीय सफलता प्राप्त हुई है। तेल शोधक कारखानों, पाइप लाइनों, भण्डारण और वितरण की सुदृढ़ सम्मिलित व्यवस्था विकसित की गई है और देश पेट्रो-रसायन युग में प्रवेश कर रहा है। इस उप-महाद्वीपीय अर्थव्यवस्था को बनाए रखने के लिए बड़ी आधारभूत व्यवस्था तैयार की गई है—सिंचाई-संचयन के निर्माण-कार्यों और नहरों का जाल, पन-बिजली और तापीय बिजली का उत्पादन, क्षेत्रीय बिजली ग्रिड, व्यापक बिजली-चालित और डीजल-चालित रेल-व्यवस्था, तेजी से बढ़ते हुए सड़क-परिवहन के संचलन से युक्त राष्ट्रीय और राज्यों के राजमार्ग और अधिकांश शहरी केन्द्रों को सम्बद्ध करने वाली तथा भारत को सप्ताह के दूसरे देशों से जोड़ने वाली दूर-संचार व्यवस्था।" आधुनिक उद्योग और कृषि के विकास ने बैंकिंग, बीमा और वणिज्य को प्रोत्साहित किया और इसके साथ-साथ बन्दरगाहों एवं जहाजरानी और आन्तरिक एवं बाह्य वायु सेवाओं का विस्तार एवं आधुनिकीकरण होना चाहिए। किन्तु इन सभी सेवाओं से लाभ प्राप्त करने वाले

अधिकतर व्यक्ति-शहरी एवं ग्रामीण दोनों क्षेत्रों में-जनसंख्या के समृद्ध वर्गों से ही रहे हैं।

### विज्ञान और तकनीक (Science and Technology)

योजनाकाल के दौरान देश ने तकनीकी मानवशक्ति (Technical manpower) का एक प्रशिक्षित वर्ग तैयार कर लिया है जोकि सीमेन्ट कारखानों, रसायनिक खादों की इकाइयों, तेलशोधन कारखानों, बिजलीघरों, इस्पात संयंत्रों, इंजन बनाने के कारखानों, इंजीनियरिंग उद्योगों आदि की सफल देखभाल कर सकता है। तकनीकी संस्थानों में प्रतिवर्ष 16 लाख डिप्लोमाधारी शिक्षा प्राप्त कर लेते हैं। इसी प्रकार कारखानों में प्रशिक्षण एवं बहुत से योग्य युवकों एवं युवतियों को विदेश भेजकर उच्चस्तर की शिक्षा उपलब्ध कराई जाती है। अतः प्रशिक्षित मानवशक्ति (Trained manpower) के निर्माण के फलस्वरूप विदेशी तकनीकियों एवं विशेषज्ञों पर निर्भरता कम हो गई है।

### औद्योगिकीकरण के प्रोग्राम की कमजोरियाँ

औद्योगिकीकरण प्रोग्राम की उपलब्धियों का अल्पानुमान किए बिना यह कहा जा सकता है कि औद्योगिक उन्नति का अधिकतर भाग मिथ्या है। इसके पक्ष में निम्नलिखित तर्क दिए जा सकते हैं—

प्रथम, चुकि औद्योगिक उत्पादन का सूचकांक केवल फैक्ट्री क्षेत्र तक ही सीमित है, इसलिए इसे अधिक औद्योगिक विकास का पर्याप्त माप मानना अनुचित है। इसमें लघु-स्तर क्षेत्र का उत्पादन जोड़ना वाछनीय है। इस प्रकार जब समूचे औद्योगिक विकास का सूचकांक तैयार किया जाता है, तो 1951 और 1968 के दौरान औद्योगिक उत्पादन की वार्षिक-वृद्धि दर केवल 4 प्रतिशत बैठती है। यदि इस काल में हुई 41 प्रतिशत जनसंख्या वृद्धि के प्रभाव को देखते हुए औद्योगिक उत्पादन में प्रति-व्यक्ति वार्षिक



वृद्धि का सूचकांक तैयार किया जाए, तो इस पूर्णकाल में प्रति व्यक्ति वृद्धि 33 प्रतिशत हुई अर्थात् औद्योगिक उत्पादन में प्रति-व्यक्ति वार्षिक वृद्धि केवल 1.8 प्रतिशत हुई। अतः यह कहना उचित ही है कि औद्योगिक प्रगति धीमी हो रही है।

द्वितीय, 1948-49 में उद्योग का राष्ट्रीय आय में भाग 17 प्रतिशत था, यह 1993-94 में 20 प्रतिशत के आसपास हो रहा। अतः राष्ट्रीय उत्पादन में योगदान के रूप में विनिर्माण उद्योग क्षेत्र का भाग नोचा हो रहा। बहुत से विकसित देशों में यह भाग 30 से 50 प्रतिशत के बीच है।

तृतीय, औद्योगीकरण की क्रिया के फलस्वरूप बेरोजगारी की समस्या के समाधान में विशेष सहायता नहीं मिली है। 1950 और 1965 के बीच कारखाना क्षेत्र (Factory sector) में रोजगार की वार्षिक वृद्धि-दर 6.6 प्रतिशत थी परन्तु 1965-70 की अवधि में यह गिरकर 1.3 प्रतिशत के निम्न-स्तर पर पहुँच गई। यह श्रम-शक्ति की वृद्धि-दर से कम है। परिणामतः भारत में कारखाना-रोजगार में 1985-86 में भी श्रम-शक्ति का केवल 2 प्रतिशत रोजगार प्राप्त करता है। सार्वजनिक क्षेत्र के विनियोग की पूँजी-गौरवता (Capital intensity) अधिक होने के कारण इसमें बहुत कम रोजगार कायम हुआ।

प्रोफेसर गुनार मिर्डल ने औद्योगीकरण के रोजगार पर प्रसार-प्रभावों (Spread effects) और इसके पारम्परिक क्षेत्र पर प्रत्यक्ष-प्रभावों (Backwash effects) का अध्ययन किया है। स्थिति का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने के पश्चात् मिर्डल लिखता है "औद्योगीकरण के रोजगार-प्रभाव आगामी कई दशकों में भी बहुत अधिक नहीं हो सकते। बहुत समय तक शुद्ध रोजगार-प्रभाव नकारात्मक होंगे। श्रम-प्रयोग का दृष्टि से समस्या के इस पहलू और

उनके आधुनिक क्षेत्र के बाहर विस्तीर्ण परिणामों को उपेक्षा की जाती है क्योंकि यह विरहास किया जाता है कि औद्योगीकरण "बेरोजगारी" और "अल्परोजगार" के लिए उत्पत्तिकार है।"

चौथे औद्योगीकरण की क्रिया के परिणामस्वरूप बड़े पैमाने के कारखानों का तीव्र विस्तार हुआ है और इसकी तुलना में छोटे तथा मध्यम क्षेत्र को उपेक्षा हुई है। तालिका 11 में 1989-90 के उद्योगों के वार्षिक सर्वेक्षण के आधार पर आंकड़े दिए गए हैं। प्लाण्ट एवं मशीनरी के मूल्य के आधार पर कारखानों के ढांचे से पता चलता है कि 1989-90 में केवल 6 449 बड़े कारखानों (कुल का 5.7 प्रतिशत) को कुल उत्पादक पूँजी 1,25 988 करोड़ रुपये थी अर्थात् कुल का 89 प्रतिशत और उनके द्वारा शुद्ध मूल्यवृद्धि में योगदान लगभग 76 प्रतिशत था परन्तु कुल कारखाना रोजगार में उनका भाग केवल 54.9 प्रतिशत था। इसके विरुद्ध 32,644 छोटे कारखानों (जिनमें 5 से 50 लाख रुपये का विनियोग हुआ था) में 11 415 करोड़ रुपये की उत्पादक पूँजी (Productive capital) लगी हुई थी (कुल का केवल 8.1%) परन्तु उनके द्वारा शुद्ध मूल्यवृद्धि में 6 941 करोड़ रुपये का योगदान (कुल का 16%) किया गया और उनमें 22.5 प्रतिशत रोजगार उपलब्ध कराया गया।

बड़े सरकार नए विकास केन्द्रों (Growth centres) की नीति अपनाने की आवश्यकता करती रही है ताकि औद्योगिक ढांचे का विविधीकरण (Diversification) हो किन्तु इसकी नीति के कारण औद्योगिक विकास का संकेन्द्रण कुछ महानगरों में होने लगा और सर्वोच्च पूँजीपतियों के हाथ में हो गया है।

इससे यह निष्कर्ष भी प्राप्त होता है कि बड़े पैमाने के कारखाने पूँजी-प्रधान हैं। इसके विरुद्ध रोजगार एवं विकास

तालिका 11 भारतीय कारखानों के प्लांट और मशीनरी के अनुसार कुछ मुख्य लक्षण (1989-90)

प्लांट और मशीनरी का कुल मूल्य (लाख रुपये)	कुल कारखाने	रोजगार (लाखों में)	उत्पादक पूँजी (करोड़ रुपये)	शुद्ध मूल्य वृद्धि (करोड़ रुपये)
1 पिछे कारखाने (5 लाख रुपये तक)	62 720 (58.1)	1 616 (19.8)	3 398 (2.4)	2 573 (6.2)
2 छोटे कारखाने (5 से 99 लाख रुपये तक)	32 644 (30.2)	1 828 (22.5)	11 415 (8.1)	6 941 (16.0)
3 बड़े कारखाने (50 लाख रुपये से अधिक)	6 449 (5.7)	4 471 (54.9)	1 25 588 (89.2)	33 143 (76.4)
कुल	1 07 992 (100.0)	8 143 (100.0)	1 40 791 (100.0)	43 323 (100.0)

नोट: कुछ कारखाने अनिर्णीक होने के कारण कुल जोड़ अधिक है।

## कुछ बड़े पैमाने के उद्योग (SOME LARGE-SCALE INDUSTRIES)

इस अध्याय में हम भारत के छ बड़े उद्योगों का अध्ययन करेंगे। ये हैं लौह तथा इस्पात उद्योग, सूती वस्त्र उद्योग, पटसन उद्योग, चीनी, उद्योग, सोनेट उद्योग तथा कागज उद्योग।

### 1. लौह एवं इस्पात उद्योग

इस्पात हमारी पंचवर्षीय योजनाओं में सर्वाधिक महत्वपूर्ण स्थान रखता है। अधिक उचित यह होगा कि इसे हमारे राजनीतिक-आर्थिक आयोजन का केन्द्र कहा जाए। द्रुत औद्योगीकरण कर रहे किसी भी विकासशील देश के लिए इस्पात क्षमता (Steel capacity) का द्रुत विकास करना आवश्यक है।

स्वतन्त्रता की पूर्वसंध्या पर, लौह तथा इस्पात उद्योग की कुल क्षमता 13 लाख टन थी—10 लाख टन टाटा आयरन एण्ड स्टील क के कारण और 3 लाख टन इण्डियन आयरन एण्ड स्टील क के कारण। 1990-91 तक लौह एवं इस्पात उद्योग के पास 6 सम्पन्नित इस्पात कारखाने थे जिनको कुल स्थापित क्षमता प्रतिवर्ष 100 लाख टन इस्पात सिले (Steel ingots) थी। विनियोग को दृष्टि से यह सबसे महत्वपूर्ण उद्योग है। इसमें 4,000 करोड़ रुपये का विनियोग हुआ है जिसमें अधिकतर सरकारी स्टील कारखानों में लगा हुआ है। लौह एवं इस्पात उद्योग 25 लाख श्रमिकों को सीधा रोजगार उपलब्ध करता है। एक श्रमिक को रोजगार दिलाने के लिए 12 लाख रुपये की पूँजी चाहिए। इस दृष्टि से यह एक पूँजी-प्रधान उद्योग है। चाहे इस उद्योग को हमारे देश में बहुत अधिक महत्व दिया गया और इसमें भारी विनियोग भी किया गया, फिर भी देश को औसतन 2,000 करोड़ रुपये के मूल्य का इस्पात आयात करना ही पड़ता है। 1991-92 में 1,970 करोड़ रुपये का इस्पात आयात किया गया।

इस्पात के उत्पादकों में 1974 में भारत को 30वाँ स्थान प्राप्त था और 1979 में भारत ने उन्नति कर 19वाँ स्थान प्राप्त कर लिया। प्रति व्यक्ति उपभोग के रूप में भारत में वार्षिक औसत केवल 11 किलोग्राम है जबकि यह यू.एस.ए. में 685 कि.ग्रा.म. यू.एस.एस.आर. में 623 कि.ग्रा., स्वीडन में 623 कि.ग्रा. और जापान में 494 कि.ग्रा. है।

### स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् प्रगति

1956 के औद्योगिक नीति प्रस्ताव ने लौह एवं इस्पात को अनुसूची 'क' में रख दिया जिसके आधीन सभी नई इकाइयों की स्थापना सरकार द्वारा करने का निर्णय किया गया। किन्तु गैर-सरकारी क्षेत्र से विद्यमान इकाइयों को अपने क्षमता के विस्तार की मनाही नहीं थी।

सार्वजनिक क्षेत्र में इस्पात उद्योग की स्थापना की दिशा में पहला कदम सन् 1954 में उठाया गया, जबकि क्रुप-डेमाग कम्पनी (Krupp Demag Company) के साथ एक समझौते पर हस्ताक्षर किए गए। यह सयंत्र शहरकेला में स्थापित किया गया। 1955 में भारत सरकार और रूस की सरकार के बीच एक प्रारम्भिक समझौते के अनुसार भिलाई में दूसरा इस्पात सयंत्र स्थापित किया गया। 1956 में ब्रिटिश सहयोग के साथ दोसरा इस्पात सयंत्र दुर्गापुर में स्थापित किया गया। तीन सवथा गए और एकांकृत लौह एवं इस्पात सयंत्रों की स्थापना जिनमें से प्रत्येक की क्षमता दस लाख टन सिले वार्षिक थी, निश्चय ही भारत जैसे देश के लिए एक भारी नाम था क्योंकि इसका औद्योगिक आधार निर्यत था और इसके पूँजी एवं कौशल के साधन सीमित थे। तालिका 1 से इस्पात के उत्पादन में वृद्धि का अनुमान लगाया जा सकता है।

तालिका 1 इस्पात उद्योग का उत्पादन (लाख टन)

वर्ष	इस्पात की	विक्रय इस्पात सिले
1950-51	15	10
1960-61	34	24
1970-71	66	46
1980-81	75	88
1993-94	139	151

इस्पात उद्योग की प्रगति स्वतन्त्रता-उपान्त काल के दौरान आयोजन की आरम्भिक अवस्था में तीव्र गति से हुई परन्तु तीसरी योजना के दौरान विकास-दर धीमी हो गई और उत्पादन के लक्ष्य पूरे न हो सके। इसके पश्चात् भी उत्पादन में गतिरोध बना रहा। उत्पादन में गतिरोध के मुख्य कारण थे—(1) भिलाई को छोड़ अन्य सभी प्लान्टों में संचालन-शक्ति का अभाव (2) कोयले की अपर्याप्त उपलब्धि और (3) दुर्गापुर और कुछ हद तक राउरकेला में अशान्त औद्योगिक सम्बन्ध। आपातकाल (1975-77) के दौरान सभी इस्पात सयंत्रों का बेहतर क्षमता-उपयोग (Capacity utilisation) हुआ, इसके अतिरिक्त औद्योगिक सम्बन्धों में उन्नति और उद्योग में अधिक अनुशासन के साथ कोयला परिवहन और संचालन शक्ति अधिक मात्रा में उपलब्ध थे।

**स्टील अथारिटी ऑफ इण्डिया (Steel Authority of India)**—1974 में स्टील अथारिटी ऑफ इण्डिया कायम की गई और इसे इस्पात उद्योग के विकास की जिम्मेदारी सौंपी गई। इसे उद्योग के लिए मुख्य आदान (Inputs) अर्थात् कोकिंग कोल और कच्चा लोहा उपलब्ध कराने का काम सौंपा गया। स्टील अथारिटी को सभी मुख्य बड़ी इकाइयों को समन्वित एवं एक-साथ विकास करने के लिए इनका नियन्त्रण अपने हाथ में लेना था। ये मुख्य इकाइयाँ थी—हिन्दुस्तान स्टील लि, बोकारो स्टील लि, सालेम स्टील लि, हिन्दुस्तान स्टील वर्क्स कन्स्ट्रक्शन लि, भारत कोकिंग कोल लि और राष्ट्रीय खनिज विकास निगम लि। परन्तु SAIL की वास्तविक उपलब्धि आयोजित लक्ष्य से कम थी।

### अस्सी और नब्बे के दशक में प्रगति

छठी योजना के आरम्भ तक समन्वित इस्पात प्लान्ट का क्षमता-उपयोग (Capacity utilisation) जो 1977-78 में 90 प्रतिशत था कम होकर 1979-80 में 69 प्रतिशत हो गया। इस्पात के उत्पादन में यह गिरावट मुख्यतः अधःसंरचना सीमाबन्धनों (Infrastructural constraints) के

कारण व्यक्त हुई जिसमें कोयले की उपलब्धि, संचालन-शक्ति और रेल-परिवहन का भारी हाथ था। संचालन-शक्ति एक मुख्य सीमाबन्धन साबित हुई क्योंकि कोयले के सीमित सम्भरण आदि से जो इस्पात पिघलाया गया, वह विक्रय-इस्पात (Saleable steel) में परिवर्तित नहीं किया जा सका और इस प्रकार 10 लाख टन स्टील के डले (Ingots) इकट्ठे हो गए। जबकि इस्पात का सम्भरण बढ़ नहीं रहा था इसकी मांग लगभग 9 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर से तेजी से बढ़ती जा रही थी। छठी योजना ने इस प्रवृत्ति को पलटने के लिए नयी विधि अपनाई ताकि भारत में इस्पात के उत्पादन को बढ़ाया जा सके परन्तु छठी योजना में विक्रय इस्पात का 115 लाख टन का लक्ष्य पूरा न हो सका और उत्पादन 1984-85 में केवल 85 लाख टन तक ही पहुँच सका।

किन्तु सातवी योजना में यह अनुमान लगाया गया है कि तैयार इस्पात की माँग 1989-90 तक बढ़कर 138.6 लाख टन और 1994-95 तक 177.6 लाख टन हो जाएगी। इस शताब्दी के अन्त तक इसके 220 लाख टन हो जाने की संभावना है। चूँकि इस्पात उद्योग में नयी क्षमता कायम करने की परिपाक अवधि बहुत लम्बी होती है, इसलिए इस्पात उद्योग के विकास के लिए एक दीर्घकालीन योजना बनाना अनिवार्य है। सातवी योजना में विक्रय इस्पात की क्षमता को बढ़ाकर 148.4 लाख टन करने और उत्पादन को बढ़ाकर 128.6 लाख टन करने का लक्ष्य रखा गया। इसके लिए व्यापक आयोजन की आवश्यकता है जिसमें आधुनिकीकरण तकनीकाजी की उन्नति, पुरानी मशीनरी का प्रतिस्थापन, सतुलन सुविधाएँ (Balancing facilities) का प्रावधान और तकनीकाजी असतुलनों को दूर करना शामिल है। इन सब कठिनाइयों के बावजूद इस्पात का वास्तविक उत्पादन 1989-90 में 126 लाख टन हो गया और लगातार बढ़ता हुआ 1993-94 में 151 लाख टन तक पहुँच गया।

### उद्योग की प्रगति की समीक्षा

एक दृष्टि से लोह एवं इस्पात उद्योग ने काफी प्रगति की है और रूक्ष इस्पात का उत्पादन जो 1950-51 में 10 लाख टन था बढ़कर 1993-94 में 151 लाख टन हो गया। चाहे यह वृद्धि प्रभावशाली प्रतीत होती है परन्तु यह अत्यन्त असंतोषजनक है। भारत अब अन्य देशों से इस्पात का मुख्य आयातक है। (2500 करोड़ रुपये प्रति वर्ष) लौह तथा इस्पात उद्योग के विकास का एक महत्वपूर्ण लक्षण देश में अनुसंधान एवं डिजाइन में प्रगति है। भारत अब आत्मनिर्भर

है और ऐसी स्थिति में है कि विदेशियों पर निर्भर किए बिना अपने स्टील प्लान्ट स्थापित कर ले। उदाहरणार्थ, भारत ने बोकारो स्टील प्लान्ट लगभग पूर्णतया अपने बलवत् पर ही स्थापित किया है। दूसरे, सरकारी क्षेत्र धीरे-धीरे इस्पात के उत्पादन में अधिक महत्वपूर्ण बनता जा रहा है। 1950-51 में समग्र उत्पादन गैर-सरकारी क्षेत्र में किया जाता था परन्तु 1993-94 में सरकारी क्षेत्र का कुल उत्पादन में भाग 85 प्रतिशत हो गया है।

तोसरे, सरकार ने इलैक्ट्रिक आर्क भट्टियों जिन्हे आमतौर पर मिनी स्टील प्लान्ट कहते हैं, के लाइसेंस जारी किए। ये देश के कुल इस्पात उत्पादन के 30% को उपलब्ध कराते हैं और ये नाम इस्पात और मिश्रित इस्पात तैयार करते हैं। 1992-93 के दौरान 179 मिनी स्टील प्लान्ट स्थापित किए गए और इनमें 56 लाख टन को कुल क्षमता कायम की गई। इनमें से 167 कार्य कर रहे थे और 1993-94 में इन्होंने 37 लाख टन इस्पात तैयार किया।

चौथे, भारत धीरे-धीरे इस्पात का निर्यातक बनता जा रहा है। इस्पात के निर्यात का मूल्य जो 1950-51 में 3 करोड़ रुपए से कम था, 1970-71 में बढ़कर 87 करोड़ रुपए हो गया और यह 1977-78 में बढ़कर 280 करोड़ रुपए हो गया परन्तु 1986-87 में यह गिर कर 60 करोड़ रुपए रह गया क्योंकि देश में लोहे की मांग बढ़ गई। पुन भारत कच्चे लोहे का बड़ा निर्यातक बन गया है और भारत द्वारा 1,200 से 1,400 करोड़ रुपए के कच्चे लोहे का निर्यात किया जाता है।

अन्तिम, जबकि एक ओर भारत इस्पात के निर्यात द्वारा विदेशी मुद्रा कमाता है, दूसरी ओर यह अपनी घातू माँग को पूरा करने के लिए कुछ विशेष किस्म के इस्पात का आयात भी करता है। छठी योजना (1980-81 से 1984-85) के दौरान, 5,253 करोड़ रुपए का लोह और इस्पात आयात किया गया। आज भारत 1,000 से 1,200 करोड़ रुपए तक कच्चे लोहे का प्रतिवर्ष निर्यात करता है। किन्तु 1993-94 में भारत ने 2,500 करोड़ रुपए के लोहे तथा इस्पात का आयात किया। यदि भारत इस महत्वपूर्ण वस्तु के देशीय उत्पादन को बढ़ा ले, तो इस्पात के आयात को कम करने की काफी गुंजाइश है।

लौह तथा इस्पात उद्योग की समस्याएँ

इस उद्योग की प्रमुख गम्भीर समस्याएँ निम्नलिखित हैं-

1. सरकारी क्षेत्रों की इकाइयों की अकुशलता-

सबसे मुख्य समस्या सरकारी क्षेत्र की इकाइयों की स्थापना के पश्चात् इनकी अकुशलता की है। ये इकाइयाँ अधिकतर घाटे में चल रही हैं। इसके मुख्य कारण हैं-सामाजिक ऊपरी व्यय (Social overheads) पर भारी बिनियोग, दोषपूर्ण श्रम सम्बन्ध, दोषपूर्ण एवं अकुशल उच्च प्रबन्ध, क्षमता का अल्प-प्रयोग आदि।

2. प्रशासित कीमतों की समस्या-सरकार प्रशासित कीमतों की प्रणाली का अनुकरण करती रही है और उपभोक्ताओं के लिए इस्पात की नियंत्रित वितरण प्रणाली चला रही है। इस्पात की विभिन्न मदों को भारी माँग के कारण, इस्पात के कीमत-नियन्त्रण और वितरण के कारण भारी काला बाजार कायम हो गया और इस्पात का भारी अभाव हो गया। इससे केवल गैर-सरकारी वितरकों को लाभ होता था, प्रधान उत्पादकों को उपभोक्ताओं द्वारा दी गई ऊँचे कीमत के लाभ से वंचित रखा जाता था और चूँकि वितरकों की आय कर-जाल (Tax net) में नहीं आती थी, इस कारण सरकार को भारी राजस्व-हानि होती थी।

सरकार द्वारा नियुक्त संयुक्त प्लान्ट समिति (Joint Plant Committee) ने इस्पात की विभिन्न मदों की अलग-अलग कीमतें निश्चित की ताकि लागत-ध्वंस्य कारणतत्त्वों (Cost push factors) द्वारा स्फीति कुन्तल को ऊपर बढ़ने से रोका जा सके। इस प्रकार प्रधान उत्पादकों को उचित प्रत्यय (Return) प्राप्त हो सकती है। इस्पात की कीमतों में समय-समय पर वृद्धि के कारण आन्तरिक ससाधनों के जनन में सहायता मिलती है और उनका प्रयोग आधुनिकीकरण, विशाखन और विस्तार में किया जा सकता है।

3. क्षमता का अल्प-प्रयोग (Under-utilisation of capacity)-लौह तथा इस्पात उद्योग अपनी पूर्ण क्षमता से कहीं नीचे स्तर पर कार्य कर रहा है। 1970-71 में, सभी संयंत्रों (Plants) का क्षमता-उपयोग 67 प्रतिशत था, TISCO में यह सबसे अधिक था अर्थात् कुल क्षमता का 86 प्रतिशत और दुर्गापुर में सबसे कम अर्थात् कुल क्षमता का 40 प्रतिशत। 1984-85 में क्षमता-उपयोग बढ़कर 84 प्रतिशत हो गया। पिलाई में क्षमता-उपयोग 94 प्रतिशत और TISCO में 98 प्रतिशत तक पहुँच गया। जो कारणतत्त्व इस्पात उद्योग के अकुशल निष्पादन के लिए जिम्मेदार थे, उनमें उल्लेखनीय हैं-क्षमता का अल्प-प्रयोग जिसके परिणामस्वरूप उत्पादन की क्षमता बढ़ जाती है और घाटे होने लगते हैं, कोयले और संचालन शक्ति का अपर्याप्त सभरण एवं परिवहन सम्बन्धी बाधाएँ, उचित परिपोषण का

अभाव, घटिया प्रबन्ध, विशेषकर सरकारी क्षेत्र के इस्पात कारखानों के उच्च पदों पर प्रबन्धकों की बार-बार तब्दीलियाँ और बड़े पैमाने पर भ्रम-सपथ। लौह तथा इस्पात उद्योग में भारी विनियोग के बावजूद क्षमता का अल्प-प्रयोग देश में लौह तथा इस्पात के भारी आयात के लिए जिम्मेदार है। इसके अतिरिक्त इजीनियरिंग, वैगन-निर्माण जैसे उद्योगों पर भी इस्पात के अभाव का गहरा दुष्प्रभाव पड़ा है और इस्पात के निर्यात को सीमित करना पड़ रहा है। हाल ही के वर्षों में क्षमता-उपयोग में काफी उन्नति हुई है और यह 1988-89 में बढ़कर लगभग 86 प्रतिशत हो गया।

4 मिनी-स्टील प्लांटों की रुग्णता (Sickness of mini-steel plants) — हमें मिनी स्टील प्लांटों की रुग्णता की समस्या का भी ध्यान रखना होगा। मिनी स्टील प्लांटों के घटिया निष्पादन (Performance) के मुख्य कारण थे—बड़े इस्पात कारखानों के उत्पादन में वृद्धि के कारण मण्डों में इस्पात मंदों की अति पूर्ति के कारण इनके उत्पादन की मांग की अपर्याप्तता निर्माण क्रिया में गिरावट, संचालन शक्ति में लगाई गई कई कटौतियों के साथ कुछ राज्यो में संचालन शक्ति की द्रो में वृद्धि और वर्ष के अधिकतर भाग में इस्पात की सिलो पर सापेक्ष उत्पादन शुल्को की ऊँची दरें। बहुत से उपायो और राजकोषीय प्रोत्साहनों (Fiscal incentives) के परिणामस्वरूप मिनी-स्टील प्लांटों का पुनरुत्थान होने लगा है और उनके निष्पादन में सुधार हुआ है। परिणामतः मिनी स्टील प्लांटों द्वारा किया गया उत्पादन बढ़कर 1992-93 में 37 लाख टन हो गया। 1993-94 के दौरान उत्पादन गिरकर 27 लाख टन हो गया। 10 नई इकाइयाँ कायम की जा रही हैं जिनकी इस्पात की सिलो की क्षमता 10 लाख टन होगी ताकि अतिरिक्त मांग को सन्तुष्ट किया जा सके।

5 धातुर्कर्म के लिए कोयला—भारत में कोक बनाने के लिए उच्चस्तरीय कोयले की कमी है। लौह तथा इस्पात उद्योग के विस्तार के साथ कोकिंग कोल (Coking coal) की मांग में भी वृद्धि होगी। इसके लिए एक नई नीति निर्माण करनी होगी ताकि उच्चस्तरीय कोयले के भण्डारों का संरक्षण किया जा सके और देशीय उत्पादन की सहायता के लिए कोयले का आयात किया जा सके।

1992-93 और 1994-95 के दौरान, लौह तथा इस्पात उद्योग के क्षेत्र में सुधार किए जा रहे हैं। इनमें मुख्य हैं—इस्पात सामग्री के आयात एवं निर्यात का उदारीकरण कीमत और वितरण-नियंत्रण (Distribution controls) का उन्मूलन, लौह तथा इस्पात वस्तुओं पर आयात-शुल्को

की क्रमिक कटौती। देश में लौह तथा इस्पात की वस्तुओं के उत्पादन में वृद्धि हुई है किन्तु उद्योगों को प्रतिरक्षा, रेलवे, लघु-स्तर उद्योगों इजीनियरिंग वस्तुओं आदि की आवश्यकताओं को प्राथमिकता देने के लिए कहा जा रहा है।

लौह तथा इस्पात उद्योगों को अब एक प्रतिस्पर्धी परिवेश वा सामना करना पड़ रहा है। व्यापार नीति में और उदारीकरण के साथ प्रतिस्पर्धी दबावों में वृद्धि होगी। सरकार का विश्वास है कि चूँकि भारतीय इस्पात उद्योगों को देशीय खानों से सर्वोत्तम किस्म का कच्चा माल और कोकिंग कोयले का महत्वपूर्ण अनुपात उपलब्ध है, इसलिए वह अपनी कुशलता उन्नत कर सकता है और सफलतापूर्वक विदेशी प्रतिस्पर्धा का सामना कर सकता है। इसका प्रमाण इस बात में मिलता है कि 1993-94 की पहली तिमाही में 845 करोड़ रुपये के इस्पात का निर्यात किया गया।

## 2. सूती कपड़ा उद्योग (Cotton Textile Industry)

संगठित सूती कपड़ा उद्योग हमारे प्रमुख उद्योगों में सबसे पुराना और सुदृढ़ रूप में स्थापित उद्योग है। मार्च 1994 के अन्त तक भारत में 1 175 कारखाने थे जिनमें 280 लाख तकलियाँ (Spindles) और 16 लाख करपे थे। उद्योग द्वारा 11.5 लाख श्रमिकों को रोजगार उपलब्ध कराया जाता है जोकि कुल फैक्ट्री भ्रम का 18 प्रतिशत है। यह उद्योग 150 वर्ष पुराना है। विश्व के निर्यात बाजार में इसका द्वितीय स्थान है। निर्यात के कुल परिमाण की दृष्टि से जापान के बाद दूसरा स्थान भारत का ही है। यह विश्व के सूती कपड़े के कुल निर्यात का 16 प्रतिशत तक निर्यात करता है।

उत्पादन की प्रवृत्ति और प्रति व्यक्ति उपलब्धि

तालिका 2 में दिए गए आंकड़ों से स्पष्ट है कि मिल क्षेत्र (Mill Sector) का विकास अपेक्षाकृत काफी मन्द गति से हुआ है। 1956 के बाद तो वस्तुतः मिल क्षेत्र के उत्पादन में वृद्धि नहीं हुई है। इसके मुकामले विकेन्द्रीकृत क्षेत्र (Decentralised sector) (रथकरघा मशीन करघा और खादी) बहुत तीव्र गति से बढ़ता जा रहा है। 1950-51 में मिल क्षेत्र का उत्पादन में भाग 79 प्रतिशत था और यह 1993-94 तक कम होकर 7 प्रतिशत रह गया जबकि इसके विरुद्ध विकेन्द्रीकृत क्षेत्र का भाग इसी काल के दौरान 21 प्रतिशत से बढ़कर 93 प्रतिशत हो गया।

उपभोग की प्रकृति में परिवर्तन हो रहा है। धीरे-धीरे

मानव-निर्मित तन्तु के कपड़े (Man-made fibre cloth) उपभोग में आने लगे हैं। 1960-61 में कपड़े का प्रति व्यक्ति कुल उपभोग 15 मीटर था जो 1970-71 में 15.5 मीटर और 1993-94 में यह बढ़कर 25.8 मीटर हो गया। इसमें सूती कपड़े की उपलब्धता में मामूली वृद्धि हुई जो 13.8 मीटर से थोड़ा बढ़कर 15.8 मीटर हो गया। इसके विरुद्ध मानव-निर्मित तन्तुओं (Man made fibres) का प्रति व्यक्ति उपभोग जो 1960-61 में 1.2 मीटर था, तेजी से बढ़कर 1993-94 में 10 मीटर हो गया।

तालिका 2 सूती कपड़ा उद्योग में उत्पादन

कपड़े का उत्पादन (दस लाख मीटर)		प्रतिशत भाग	
वर्ष	मिल क्षेत्र	विकेन्द्रीकृत क्षेत्र	कुल उत्पादन
1950-51	3727	1013	4740
1960-61	4645	2049	6694
1970-71	4055	3541	7596
1980-81	3430	4940	8370
1993-94	1990	25910	27900

विभिन्न आय वर्गों के उपभोग-ढाँचे में कपड़े के उपभोग के सम्बन्ध में भारी भिन्नता पाई जाती है। राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण की रिपोर्ट के अनुसार ग्रामीण जनसंख्या के निम्नतम 40 प्रतिशत द्वारा कपड़े का प्रति व्यक्ति वार्षिक उपभोग केवल 2 मीटर था, आगे 30 प्रतिशत का प्रति व्यक्ति उपभोग 29 मीटर था। उपभोग-ढाँचे में परिवर्तन का एक महत्वपूर्ण रूप पोलोएस्टर और पोलोएस्टर के विभिन्न मिश्रणों का उच्चतम 30 प्रतिशत जनसंख्या द्वारा बढ़ता हुआ

तालिका 3 कपड़े की प्रति व्यक्ति उपलब्धता (मीटर में)

सूती कपड़ा	तन्तु मानव निर्मित	कुल
1960-61	13.8	12
1970-71	13.6	2.0
1980-81	11.0	3.7
1993-94	15.8	10.0

प्रयोग है। पोलोएस्टर मिश्रणों की कीमत सूती वस्त्रों की तुलना में 3 से 4 गुना होती है परन्तु इस कपड़े की उपभोग-अवधि सूती वस्त्र से 3 से 4 गुना, या कुछ परिस्थितियों में और भी अधिक होती है। इसके अतिरिक्त पोलोएस्टर और मिश्रणों के धोने और इस्तेमाल करने की लागत बहुत कम होती है। परिणामतः कपड़े के उपभोग का ढाँचा पोलोएस्टर

और इसके मिश्रणों (Blends) के पक्ष में बदलता जा रहा है। यह परिवर्तन निम्न मध्यम वर्ग में भी प्रवेश कर गया है, विशेषकर इन कपड़ों के साथ प्रतिष्ठा भूल्य जुड़ जाने के कारण। यह अनुमान लगाया गया है कि पोलोएस्टर और इसके मिश्रणों के एक मीटर द्वारा सूती वस्त्र के 3 से 4 मीटर का प्रतिस्थापन होता है। इस कारणतत्त्व से गत 20 वर्षों में सूती कपड़े के उपभोग में गिरावट की व्याख्या काफी हद तक हो जाती है।

### कपड़े और सिलेसिलाए कपड़ों का निर्यात

भारत कपड़े और सिले-सिलाए कपड़े का मुख्य निर्यातक है। 1970-71 में कपड़े का निर्यात 75 करोड़ रुपये तक मर्यादित था परन्तु 1993-94 में यह बढ़कर 4,820 करोड़ रुपये हो गया। हाल ही के वर्षों में सिलेसिलाए कपड़ों (Readymade garments) के निर्यात में तेजी से वृद्धि हुई है। 1970-71 में केवल 9 करोड़ रुपये के सिलेसिलाए कपड़ों का निर्यात किया गया जो 1975-76 में बढ़कर 145 करोड़ रुपये और 1993-94 में और बढ़कर 8,110 करोड़ रुपये हो गया। इस प्रकार कीमती पत्थरों एवं जवाहरात के बाद यह निर्यात की दूसरी सबसे बड़ी मद है। सूत, फैब्रिक्स और सिलेसिलाए कपड़ों का निर्यात जो 1970-71 में 84 करोड़ रुपये था बढ़कर 1993-94 में 12,930 करोड़ रुपये हो गया।

### सूती कपड़ा उद्योग की समस्याएँ

सरकारी नियन्त्रण और भारी उत्पादन शुल्क-सरकार द्वारा कीमत-नियन्त्रण, सूत के वितरण, उत्पादन के ढाँचे आदि के निरवयन के कारण सूती वस्त्र उद्योग पर बहुत बुरा प्रभाव पड़ा है। एक सप्ताह पर सरकार ने कपड़ों की कीमत उत्पादन-लागत से भी नीची निश्चित कर दी। 1972 की सूत-वितरण योजना के आधीन सरकार ने सभी कारखानों को इस बात के लिए बाध्य किया कि वे सूत के कुल उत्पादन का 50 प्रतिशत नीची दरों पर विकेन्द्रीकृत क्षेत्र (Decentralised sector) को उपलब्ध कराएँ। आयातित रूई पर शुल्क बहुत अधिक था और इस कारण रूई का आयात न केवल महंगा हो हुआ बल्कि इसका अस्तर देशों रूई की कीमतों में वृद्धि करने पर भी पड़ा। सूती कपड़ों की विभिन्न किस्मों पर उत्पादन-शुल्क (Excise duty) न केवल बहुत अधिक है बल्कि यह विभेदकारी भी है।

सूती वस्त्र उद्योग की गम्भीर समस्या कंट्रोल पर मिलने वाले कपड़ों की है। दूसरी योजना में उत्पादन के प्रकार में परिवर्तन हुआ है। छोटे रेशे वाली कपास के उत्पादन में कमी, बढिया अमरीकी कपास के बढ़ते हुए प्रयोग और उपभोक्ताओं की बढिया कपड़े के पक्ष में रुचि-

परिवर्तन का परिणाम यह हुआ कि मोटे और मध्यम किस्म के कपड़े के उत्पादन में गिरावट आ गई और बढ़िया किस्मों का उत्पादन बढ़ गया है। उत्पादन का ढांचा समाज के निचले वर्गों के हित में नहीं। इस बात की पुष्टि इस तथ्य में मिलती है कि कपड़े की बढ़िया किस्मों अपेक्षाकृत ऊँची कीमतों पर बिक जाते हैं। मोटे कपड़े की उपलब्धि निश्चित करने के लिए भारत सरकार ने 30 मार्च, 1974 को कारखानों द्वारा नियन्त्रित कपड़े (Controlled cloth) के उत्पादन को 40 करोड़ मीटर से बढ़ाकर 80 करोड़ मीटर करने का आदेश दिया। उद्योग इस बात के लिए चिल्लाता रहा है कि वह नियन्त्रित कपड़े के उत्पादन में प्रत्येक वर्गमीटर कपड़े पर 80 पैसे का घाटा सहन कर रहा है और कपड़े के स्टॉक बढ़ते चले जा रहे हैं। योजना आयोग ने यह बात खुले तौर पर स्वीकार की कि सूती वस्त्र उद्योग की रुग्णता का एक महत्वपूर्ण कारण नियन्त्रित कपड़ा योजना थी जिसके आधीन केवल रूई की कीमत कपड़े की निश्चित कीमत से अधिक थी। अक्टूबर 1978 में, सरकार ने मिलों को नियन्त्रित कपड़ा (Controlled cloth) बनाने के दायित्व से मुक्त कर दिया।

वर्तमान नियन्त्रित कपड़ा योजना में जुलाई 1981 में 65 करोड़ मीटर कपड़ा बनाने का लक्ष्य रखा गया। हाथकरघा उद्योग का कोटा 34 करोड़ मीटर रखा गया और शेष के उत्पादन की जिम्मेदारी राष्ट्रीय सूती वस्त्र निगम को सौंप दी गई। सरकार का प्रस्ताव है कि धीरे-धीरे समग्र नियन्त्रित कपड़े के उत्पादन का दायित्व हाथकरघा क्षेत्र (Handloom sector) को सौंप दिया जाए।

उत्पादन के प्रकार को उपभोक्ताओं की अभिरुचि के अनुकूल बनाने की समस्या—मिश्र तन्तु कपड़े के उपभोग में वृद्धि की प्रवृत्ति बढ़ रही है। कपड़ा उद्योग को अपने उत्पादन की किस्मों में परिवर्तन करके मृगा के प्रदले हुए स्वरूप का समाधान करना होगा। इसके लिए आयातित कपास (Imported cotton) के स्थान पर कौशेयक तन्तु (Staple cotton) और मानव-निर्मित अन्य वस्तुओं का उपभोग आवश्यक होगा।

सूती वस्त्र उद्योग को संचालन-शक्ति के पर्याप्त और अविरत सभरण का अभाव—कोयले के अपर्याप्त सभरण का उद्योग प्रगति पर विशेषकर पश्चिमी और दक्षिण भारत में, दुष्प्रभाव पड़ा। बिजली के सभरण में उच्चावचन का भी उद्योग पर बुरा असर पड़ा है।

भारतीय कपड़ा उद्योग की विश्व-बाजार में बढ़ती हुई प्रतिस्पर्धा—अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में भारतीय कपड़े की कीमतें प्रतिस्पर्धा में ऊँची होने के कारण अन्तर्राष्ट्रीय मांग को पकड़ नहीं पा रही। यह एक विरोधाभास है कि भारत

जैसे देश में जहाँ मजदूरी कम है और रूई देश में ही उपलब्ध है, उत्पादन की लागत इतनी ऊँची हो। किन्तु नोबे मजदूरी का लाभ, रूई की ऊँची कीमतों और विधायन (Processing) की अधिक लागत से कट जाता है। इस सम्बन्ध में यह उल्लेख करना जरूरी है कि मजदूरी और वेतन कुल लागत का केवल 16 प्रतिशत है, जबकि कच्चे रूई की कीमत 35 प्रतिशत और विधायन उत्पादन-लागत का 20 प्रतिशत है। उद्योग में पुरानी मशीनरी के प्रतिस्थापन (Replacement) और आधुनिकीकरण की अत्यन्त आवश्यकता है। जब भारत के प्रतियोगी जैसे ताईवान और दक्षिण कोरिया अद्यतन मशीनरी का प्रयोग करते हैं, भारतीय सूती वस्त्र उद्योग में अप्रयुज्य मशीनरी (Obsolete machinery) का ही प्रयोग हो रहा है। न ही उद्योग इस स्थिति में है कि अपने आप नवीनीकरण और आधुनिकीकरण कर सके। आधुनिकीकरण और सुव्यवस्थीकरण (Rationalisation) के कारण कुछ बेरोजगारी होनी स्वाभाविक है और इसका मजदूर सह विरोध करेगा। परन्तु आधुनिकीकरण और सुव्यवस्थीकरण के बिना उद्योग द्वारा उत्पन्न की जाने वाली वस्तुओं की क्वालिटी उन्नत नहीं हो सकती और उन्हें स्पर्द्धा कीमतों पर बाजार में प्रस्तुत करना संभव नहीं।

कच्चे माल अर्थात् रूई के निरन्तर सभरण की समस्या—सूत और कपड़े के उत्पादन में रूई सबसे बड़ा एकमात्र तत्व है। उद्योग के महत्त्व और इसके विकास के लक्ष्य इतिहास को दृष्टि में रखते हुए कहा जा सकता है कि कच्चे माल के सम्बन्ध में स्थिति स्थिर नहीं है। रूई की काश्त का सबसे असन्तोषजनक पहलू यह है कि जहाँ भारत के पास रूई की काश्त के लिए सबसे अधिक क्षेत्रफल (अर्थात् विश्व क्षेत्र का 26 प्रतिशत) उपलब्ध है, वहाँ रूई का उत्पादन कुल विश्व उत्पादन का केवल 10 प्रतिशत है। इसमें सन्देह नहीं कि 1950-51 और 1981-82 के दौरान रूई का प्रति हैक्टेयर उत्पादन 88 किलोग्राम से 177 किलोग्राम हो गया, फिर भी यह सोवियत रूस (896 किलोग्राम) और स.रा. अमेरिका (560 किलोग्राम) के मुकाबले में बहुत ही कम है। अतः सूती वस्त्र उद्योग को दृष्टि से बढ़िया किस्म की रूई से उत्पादन को बढ़ाना अत्यन्त आवश्यक है। इस सम्बन्ध में बिजली और पानी की दरों में वृद्धि का भी उल्लेख करना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त रंगों और रसायन पदार्थों की कीमतों में भी भारी वृद्धि हुई है।

सूती वस्त्र उद्योग में रुग्णता (Sickness)—भूतकाल में सूती वस्त्र उद्योग पर अयोग्य और स्वार्थी प्रबन्ध अधिकारियों (Managing agents) और निदेशकों ने

कारण बुरा असर पड़ा क्योंकि वे तो केवल अपना लाभ बढ़ाने में ही रूचि रखते थे। उन्होंने न तो वित्तीय-रिजर्व कायम करने की ओर पर्याप्त ध्यान दिया और न ही मशीनरी के आधुनिकीकरण की ओर। यदि सूती वस्त्र की मिलों का प्रबन्ध दोषपूर्ण रहा है, तो मजदूर सघों का कार्यभार भी उद्योग के हित में नहीं रहा। 1982 में दत्ता सामन्त के नेतृत्व में एक वर्ष से भी ऊपर समय हड़ताल चलाने के कारण उद्योग को भारी धक्का पहुँचा है। इसके नतीजे के तौर पर एक-तिहाई से अधिक कारखाने बंद होकर बन्द हो गए। सरकार के उदासीन रवये के कारण भी सूती वस्त्र उद्योग पर गहरा असर पड़ा है और लाखों मजदूर बेरोजगारी का शिकार बने हैं। सरकार ने 111 बीमार मिलों (Sick mills) को 1979 तक अपने स्वामित्वाधीन कर लिया और इसके प्रबन्ध के लिए राष्ट्रीय सूती वस्त्र निगम (National Textiles Corporation) की स्थापना की। राष्ट्रीय सूती वस्त्र निगम 1987-88 में 133 बीमार इकाइयों का प्रबन्ध कर रहा था।

सरकार द्वारा बीमार मिलों का सरकारीकरण (Takeover)—ऊपर दिए गए बहुत से कारणों के परिणामस्वरूप, बहुत से सूती वस्त्र के कारखाने बीमार हो गए और उन्हें बन्द करना पड़ा। एक समय तो एक-तिहाई कारखाने बन्द हो गए और हजारों श्रमिकों का रोजगार जाता रहा। मजदूर सघों और राजनीतिक दलों ने सरकार पर दबाव डाला कि वे इन बीमार मिलों का स्वामित्व अपने हाथ में ले। सरकार ने नेशनल टेक्स्टाइल कॉर्पोरेशन (NTC) स्थापित किया ताकि वह बीमार मिलों को चलाए। सरकार इन मिलों के पुनर्स्थापन एवं आधुनिकीकरण के लिए लगातार वित्त जुटा रही है किन्तु वे मिले घाटे में चल रही हैं जिसका भार सामान्य करदाता को सहन करना पड़ता है। एक प्रबल मत यह है कि यह कहीं बेहतर और सस्ता होता यदि इन मिलों को बन्द करने की इजाजत दे दी जाती और श्रमिकों को क्षतिपूर्ति दे दी जाती। एन टी सी की मुख्य समस्याएँ अर्थात् चिरौं-पिटो मशीनरी और अत्यधिक श्रम अथ भी बनी हुई हैं।

### 3. सरकार की 1985 की टेक्स्टाइल नीति (1985 Textile Policy of the Government)

6 जून, 1985 को भारत सरकार ने अपनी टेक्स्टाइल नीति को घोषणा की। नयी टेक्स्टाइल नीति का मुख्य उद्देश्य उचित कीमत पर स्वीकार्य क्वालिटी वाले कपड़े का उत्पादन बढ़ाना था ताकि बढ़ती हुई जनसंख्या की कपड़े की आवश्यकता पूरी की जा सके। इस मुख्य उद्देश्य को प्राप्त करते समय उद्योगों को रोजगार एवं निर्यात क्षमता को भी दृष्टि में रखना होगा।

टेक्स्टाइल नीति में निम्नलिखित तीन आयामों वाले पुनर्गठित ढाँचे का प्रस्ताव किया गया—(क) उद्योग का परिकल्पन विनिर्माण प्रक्रियाओं को अवस्थाओं अर्थात् कटाई, बुनाई एवं विधायन के रूप में करना होगा, (ख) उद्योग को विभिन्न तन्तुओं के प्रयोग में पूर्ण लोचशीलता की व्यवस्था की जाएगी, और (ग) इकाइयों की क्षमता के विस्तार या संकुचन के सम्बन्ध में अधिक व्यवहार्य नीति अपनाई जाएगी ताकि उद्योग में प्रतियोगिता और स्वस्थ विकास को बढ़ावा मिल सके।

पुनर्गठित ढाँचे के स्वाभाविक परिणाम के रूप में नयी टेक्स्टाइल नीति में उल्लेख किया गया—“नीति के रूप में, संगठित कारखाना क्षेत्र में बिगली करये (Powerlooms) जहाँ तक सम्भव हो सकेगा असंगठित बिजलीकरया क्षेत्र के बराबर हो माने जाएँगे और उन्हें अपनी अन्तर्निहित शक्ति और क्षमताओं के आधार पर प्रतियोगिता करने की इजाजत होगी।” इस प्रकार विधायन क्षेत्र में, स्वतन्त्र बिजली-चालित विधायन-यन्त्रों (Power processors) और विधायन गृहों (Processing houses) को बराबरी का दर्जा दिया जाएगा।

नई नीति में बहु-तन्तु प्रणाली के विकास के लिए निम्नलिखित मार्गदर्शी सिद्धान्त होंगे—(क) सूती और मानव-निर्मित तन्तुओं/सूत के बीच पूर्ण तन्तु लोचशीलता उपलब्ध कराई जाएगी, (ख) मानव-निर्मित तन्तुओं/सूत की उचित कीमत पर उपलब्धि सुनिश्चित करने के लिए देशी उत्पादन में वृद्धि के साथ आयात को भी बढ़ावा दिया जाएगा, (ग) मानव-निर्मित तन्तुओं/सूत पर राजकीय शुल्क धीरे-धीरे घटाए जाएँगे ताकि देशी उत्पादन को प्रोत्साहन प्राप्त हो और इसका लाभ उपभोक्ताओं को क्षमता से क्रमों के रूप में प्राप्त हो सके। (घ) मानव-निर्मित तन्तुओं/सूत के लिए आयात-खिडकी खुली रखी जाएगी।

इकाइयों की क्षमता-विस्तार और क्षमता-संकुचन को इजाजत होगी (जिसमें उन्हें बन्द करना भी शामिल होगा), जहाँ कहीं भी आवश्यक एवं व्यापक हो, बशर्त कि श्रमिकों के हितों की पूर्ण सुरक्षा होती है।

हाथकरवा क्षेत्र के सम्बन्ध में, हाथकरवा चुनकरो को ऊँची कमाई उपलब्ध कराने की दृष्टि से कारखानों के आधुनिकीकरण पर बल दिया जाएगा और हाथकरवा को उत्पादित बशने के लिए तकनालाजीय एवं अन्य आदान उपलब्ध कराए जाएँगे ताकि हाथकरवा को उत्पाद की गुणवत्ता को उन्नत किया जा सके। इसके अतिरिक्त, हाथकरवा पर मिश्रित तन्तुओं (Blended fabric) के उत्पादन को प्रोत्साहन दिया जाएगा। असादत किरायात कोष योजना (Contributed Thrift Fund Scheme) चालू की



जाएगी जिससे बुनकरों को कठिनाई के समय सहायता दी जाएगी। अन्तिम होते हुए भी यह कम महत्वपूर्ण नहीं कि नियन्त्रित कपड़े के समग्र उत्पादन की जिम्मेदारी सातवों योजना के अन्त तक हाथकरघा क्षेत्र को सौंप दी जाएगी।

### बीमार इकाइयों का सरकारीकरण एवं पुनरुत्थान

टैक्सटाइल नीति ने बीमार इकाइयों का सभाज्य जीवनक्षम एवं सभाज्य जीवन-अक्षम में वर्गीकरण किया ताकि प्रत्येक परिस्थिति ध्यान में रखकर उपचार किया जा सके। सभाज्य जीवन-क्षम इकाइयों (Potentially viable units) के पुनः स्थापन के लिए एक-मुश्त कार्यक्रम तैयार किया जाएगा। जहाँ कहीं भी क्षमता के कारण अकुशल प्रबन्ध है, वहाँ वर्तमान प्रबन्ध को बदलना होगा।

किन्तु जहाँ यह प्रत्याशा है कि बीमार इकाई को एक उचित अवधि में पुनः जीवित करना संभव नहीं वहाँ उसे बन्द करने की अपेक्षा कोई विकल्प नहीं होगा बशर्ते कि श्रमिकों के हित सुरक्षित कर दिए जाते हैं। श्रम के सुव्यवस्थीकरण और कार्य-प्रमाण (Work norms) में सरोधन के लिए श्रमिकों से बातचीत की जाएगी ताकि सन्तोषजनक समाधान प्राप्त किया जा सके।

उसी सास टैक्सटाइल नीति ने साफ तौर पर उल्लेख किया—“राज्य द्वारा सरकारीकरण या राष्ट्रीयकरण ऐसी बीमार इकाइयों की रुग्णता की समस्या का समाधान नहीं है और सरकार नियम के रूप में ऐसे मालमों में हस्तक्षेप नहीं करेगी।”

विभिन्न क्रियाओं का आधुनिकीकरण—कताई, बुनाई एवं विधायन क्षेत्र में आधुनिकीकरण के लिए प्रत्येक इकाई की आवश्यकताओं को सावधानी से छानबीन की जाएगी और इसका आधार होगा—सतुलन सयंत्रों (Balancing equipment) की स्थापना वर्तमान मशीनरी का नवीनीकरण (Renovation) और तकनीकीय उन्नयन (Technological upgradation)। आधुनिकीकरण के लिए भारतीय औद्योगिक विकास बैंक द्वारा नरम उधार योजना (Soft loan scheme) के आधीन पर्याप्त मात्रा में राशि उपलब्ध कराई जाएगी। आन्तरिक स्रोतों से साधन उत्पन्न करने के लिए टैक्सटाइल आधुनिकीकरण कोष स्थापित किया जाएगा। जो टैक्सटाइल मशीनरी देश में बनाई नहीं जाती, उसके उदार आयात की अन्तर्राष्ट्रीय कीमतों पर इजाजत होगी।

### टैक्सटाइल नीति की समीक्षा

टैक्सटाइल नीति के बारे में मिश्रित सी प्रतिक्रिया हुई। इण्डियन काटन मिलिंग फेडरेशन के प्रधान श्री कान्ति कुमार

पोद्दार ने इसे “प्रगतिशील, व्यवहार्य एवं भविष्यवादी” नीति माना। इण्डियन मर्चेन्ट चेम्बर के प्रधान श्री प्रताप भोगवाल ने इसकी कल्पना उद्योग को ऑक्सीजन देने के रूप में की है जोकि बहुत से बन्धनों में जकड़ा हुआ चक्र काट रहा था। इसी शैली में, मिल-ओनर्स एसोसिएशन के प्रधान श्री मनहरलाल शह ने टैक्सटाइल नीति का स्वागत किया, विशेषकर मानव-निर्मित तन्तुओं पर राजकोषीय शुल्कों में कमी, देश में न बनाई जाने वाली मशीनरी के उदार आयात और पुनः जीवित न की जा सकने वाली इकाइयों को बन्द करने की इजाजत देने का। कारखाना मालिकों ने इस नीति का इस दृष्टि से भी स्वागत किया कि इसने चली आ रही इस धारणा का परित्याग किया है जो रूई-भिन्ने तन्तुओं को विलासों में मदे मानती थी और इन पर भारी कर लगाती थी।

नीति के आलोचक यह समझते हैं कि सरकार ने बड़े व्यापारिक घराणों के आगे घुटने टेक दिए हैं। उनका विश्वास है कि नयी रियायतों से प्रत्याशित परिणाम प्राप्त होने वाले नहीं हैं।

पहला सरकार का मत है कि सरिलिष्ट एवं मिश्रित तन्तुओं पर राजकोषीय शुल्कों में कमी के परिणामस्वरूप कपड़े के उत्पादन को प्रोत्साहन प्राप्त होगा जिससे एक और तो जनता की कपड़े की जरूरत पूरी की जाएगी और दूसरी ओर इस प्रक्रिया में जनित प्रतिस्पर्द्धा शक्तियों के प्रभावार्थी नौची कीमते प्राप्त की जा सकेंगी। यदि भूतकाल के अनुभव मार्गदर्शक कहे जा सकते हैं तो सभावना यही है कि नीचे राजकोषीय शुल्कों के लाभ केवल मिल-क्षेत्र के मुनाफे को बढ़ाएँगे और एक अपूर्ण या एकाधिकारीय बाजार ढांचे में ये लाभ उपभोक्ताओं को हस्तांतरित नहीं किए जाएँगे।

दूसरे, टैक्सटाइल नीति से बिजलीकरणा पर भारी असर पड़ेगा, विशेषकर सरकार द्वारा परम्परागत ऊर्ध्व उत्पादन क्षेत्रों अर्थात् हाथकरघा बिजलीकरणा एवं संयुक्त कारखानों (Composite mills) का नये समस्तर क्षेत्रों—कताई, बुनाई एवं विधायन से प्रतिस्थापन और साथ ही असंगठित क्षेत्र को भी उसी वर्ग में डाल देना जिसमें संगठित मिल-क्षेत्र रखा गया है। वास्तव में ऊर्ध्व वर्गीकरण का उद्देश्य कम पूँजी सघन इकाइयों को अधिक शक्तिशाली इकाइयों के साथ असमान ताकत के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करना था ताकि ये जीवित रह सकें। परन्तु समस्तर वर्गीकरण द्वारा टैक्सटाइल नीति कारखाना क्षेत्र को अतिरिक्त लाभ प्रदान करती है। साथ यह असंगठित क्षेत्र को उन लाभों से वंचित कर देती है जो इसे अब तक प्राप्त थे। अपेक्षाकृत कमजोर बिजलीकरणा क्षेत्र की इकाइयों को नीति के आधीन यह कहा गया है कि

वे मजबूत कारखाना क्षेत्र के साथ अपनी "अन्तर्निहित शक्ति एवं क्षमताओं" के आधार पर स्पर्धा करें। संगठित क्षेत्र जो अन्तर्राष्ट्रीय पूंजी के विरुद्ध सदैव सुस्थित बाजार कायम करने का आग्रह करता रहता है, वह मध्यम एवं लघु क्षेत्र के विरुद्ध अपनी ताकत एवं स्पर्धाशक्ति का प्रमाण देने के लिए आतुर है।

बिजलीकरणा क्षेत्र का मत है कि सूत कटाई की अवस्था पर उत्पादन-शुल्क बढ़ाने से असंगठित बिजलीकरणा क्षेत्र को अधिक कीमत अदा करनी होगी परन्तु समुक्त कारखाने (Composite Mills) जो अपने ही कारखानों में सूत की कटाई करते हैं, उन्हें परिवहन लागत चुगी एवं बिजलीकर के रूप में एक विभेदक लाभ (Differential advantage) प्राप्त होगा। परिणामतः बिजलीकरणा इकाइयाँ संगठित कारखाना क्षेत्र के लिए यह कार्य करके ही जीवित रह सकती हैं और केवल परिवर्तन-दायक (Conversion charges) को तुच्छ राशि पर अपना निर्वाह कर सकती हैं। सरकार द्वारा इस विभेदक लाभ को समाप्त कर देने से बिजलीकरणा क्षेत्र के बन्द होने की प्रक्रिया तीव्र हो जाएगी या उन्हे संगठित कारखाना क्षेत्र के अल्प अंग के रूप में जीवित रहने के लिए मजबूर होना पड़ेगा।

तीसरे, समग्र नियन्त्रित कपड़े के उत्पादन की जिम्मेदारी हाथकरणा क्षेत्र पर डाल दी गई। संगठित कारखाना क्षेत्र इस बात से खुश है कि इसे नियन्त्रित कपड़े के उत्पादन से छुटकारा मिल गया। जनता दल के नेता श्री मधु दण्डवते ने ठीक ही कहा—“नयी नीति आम उपभोक्ता के लिए किन्तु कम मुनाफे वाला नियन्त्रित कपड़ा बनाने का सामाजिक दायित्व संगठित कारखाना क्षेत्र से परिवर्तित कर रही है। बड़ी हिरानी की बात है कि क्या इसी बोझ से हाथकरणा क्षेत्र में रणनीति पैदा नहीं हो जाएगी।” सत्य तो यह है कि नियन्त्रित कपड़ा योजना का दायित्व हाथकरणा क्षेत्र पर डालना अन्यायपूर्ण है।

चौथे, सरकार ने ऐसी बीमार इकाइयों की बन्द करने की सिफारिश की है जो पुनः जीवित नहीं हो सकतीं। चाहे सरकार ने साथ में यह भी कहा है कि “श्रमिकों के हितों की पूर्ण सुरक्षा की जाएगी” परन्तु यह एक विरोधाभास है जिसका समाधान नई टेक्सटाइल नीति के ढाँचे में नहीं हो सकता। आल इण्डिया टेक्सटाइल वर्कर्स फेडरेशन ने एक तीखी टिप्पणी में यह स्पष्ट किया कि “यह नीति टेक्सटाइल इजारादों के प्रति पूर्ण समर्पण है जो बड़े पैमाने पर बन्द, छटनी वालाबाँटियों एवं जबरी छुट्टी (lay-offs) करते रहते हैं।”

निष्कर्ष यह कि टेक्सटाइल नीति (1985) ने आधुनिकीकरण, तकनीकालाजी की उन्नति और बीमार इकाइयों में श्रम के सुव्यवस्थीकरण के नाम पर कारखानेदारों की सभी भाँगी भाँन ली हैं। अतः यह नीति पूँजीवादो है। चाहे इसमें हर चरण पर यह कहा गया कि श्रमिकों के हितों की रक्षा की जाएगी परन्तु यह तो कहने की है। पहले ही इस नीति के परिणामस्वरूप बिजलीकरणा क्षेत्र में उत्पादन एवं रोजगार पर दुःप्रभाव व्यापक रूप धारण कर गए हैं। हाथकरणा क्षेत्र पर गरीबों के लिए सस्ती दर पर नियन्त्रित कपड़ा उत्पन्न करने के दायित्व के अत्यधिक भार के कारण हाथकरणा क्षेत्र पर बुरा असर पड़ना स्वाभाविक है। अतः यह कहना उचित होगा कि टेक्सटाइल नीति केवल उत्पादन बढ़ाने के उद्देश्य से ही प्रेरित है और इसमें रोजगार एवं उत्पादन के लक्ष्यों का समन्वय करने का प्रयास नहीं किया गया।

इन सब आलोचनाओं के बावजूद, टेक्सटाइल नीति (1985) कपड़े एवं फैब्रिक्स के निर्यात को बढ़ाने में सफल हुई है। पिछले कुछ वर्षों के दौरान, कारखानों के उत्पादन में कमी हुई है परन्तु बिजलीकरणा क्षेत्र और हाथकरणा क्षेत्र के उत्पादन में लगातार वृद्धि हुई है।

सरकार की हाल ही नीति सम्बन्धी उपाय

टेक्सटाइल उद्योग के स्वास्थ्य को उन्नत करने के लिये सरकार ने बहुत से नीति सम्बन्धी उपाय किए हैं—

1 1986 में सरकार ने 750 करोड़ रुपये के योगदान से टेक्सटाइल आधुनिकीकरण कोष स्थापित किया है और कारखाना मालिकों ने इसका पुरजोर स्वागत किया है। सितम्बर 1992 के अन्त तक, वित्तीय सस्थाओं द्वारा 357 लाखों में 1,370 करोड़ रुपये की स्वीकृति दी गयी।

2 सरकार ने राष्ट्रीय टेक्सटाइल निगम की बीमार इकाइयों को पुनः जीवित करने की नीति तैयार की जिसमें उनके लिए कार्यकारी पूँजी उपलब्ध कराने का निर्णय किया गया ताकि वे अपनी तरलता-समस्याओं का समाधान कर सकें। इसके साथ-साथ क्षमता के आधुनिकीकरण और अतिरिक्त श्रमिकों के भार को कम करने के लिए स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति योजना (Voluntary Retirement Scheme) चालू की गयी। सरकार ने हाल ही में इसके लिए राष्ट्रीय नवीकरण कोष (National Renewal Fund) की स्थापना की।

3 सरकार ने तकनीकालाजी उन्नयन (Technological upgradation) के अन्य कार्यक्रम भी आरम्भ किए हैं और ये विकेन्द्रीकृत क्षेत्र की क्षमता में तकनीकी उन्नति के लिए विशेष रूप में लागू किए जा रहे हैं।

4 नयी उदारीकृत औद्योगिक नीति के आधीन बहुत से अन्य उद्योगों के साथ अगस्त 1991 में टैक्सटाइल उद्योग को भी लाइसेंस-प्रणाली से मुक्त कर दिया गया। नयी नीति के आधीन नयी इकाईयाँ स्थापित करने या वर्तमान इकाइयों के क्षमता-विस्तार के लिए सरकार की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं।

5 सरकार ने टैक्सटाइल उद्योग के निर्यात को उन्नत करने के लिए अप्रैल 1993 की निर्यात-आयात नीति में परिवर्तन किया है और निर्यात-क्षमता को बढ़ाने के लिए नूतन वस्तुओं को रियायती दरों पर आयात करने की इजाजत दी है।

6 सरकार ने विभिन्न देशों को टैक्सटाइल मंदों के निर्यात के सम्बन्ध में कोटा नीति (Quota Policy) की घोषणा की है जो 1994-96 के लिए होगी।

7 गैट के उद्घाटन रैंड के सफल समझौते के बाद, सरकार बहु-फाइबर संधि को धीरे-धीरे अगले 10 वर्षों में समाप्त कर देगी। इस समझौते से भारत को तुलनात्मक लाभ (Comparative advantage) होगा जिससे उद्योग को मजबूत बनाने में सहायता मिलेगी।

#### 4. पटसन उद्योग

##### (Jute Industry)

पटसन भारत का एक महत्वपूर्ण उद्योग है जो 1885 में आरम्भ किया गया। विदेशी मुद्रा अर्जित करने की इसकी क्षमता ही इसके महत्व का कारण है। 69 इकाइयों में स्थापित कुल कारखानों की संख्या 44,900 थी और भारतीय पटसन उद्योग द्वारा कुल विश्व उत्पादन का लगभग 30 प्रतिशत उत्पादन किया जाता था। 2.5 लाख व्यक्तियों को प्रत्यक्ष रोजगार उपलब्ध कराने के अतिरिक्त, लगभग 40 लाख पट्टियाँ, प्यक्स, की, फ्लाट, रस्, अफ्री, आबीजिका, ग्राव, करते थे।

देश के विभाजन के समय से पटसन उद्योग कच्ची पटसन की अत्यन्त कमी के कारण भारी संकट का सामना करता चला आ रहा है। पटसन का 70 प्रतिशत से भी अधिक कृषि-योग्य क्षेत्र इस समय बंगला देश में है। सन् 1951 में कच्ची पटसन का उत्पादन 33 लाख गांठे था जबकि पूर्ण क्षमता के स्तर पर पटसन उद्योग की कुल आवश्यकता 72 लाख गांठे थी। इस कमी को पूरा करने के उद्देश्य से प्रथम दो योजनाओं में सघन और विस्तृत खेती के अनेक कार्यक्रम आरम्भ किए गए। इनके परिणामस्वरूप कच्ची पटसन का उत्पादन बढ़कर 1960-61 में 41 लाख गांठे और 1970-71 में 49 लाख गांठे हो गया। इसके बाद उत्पादन में उन्नति हुई और 1985-86 में यह 109 लाख

गांठों के रिकार्ड स्तर पर पहुँच गया।

भारत में पटसन का उत्पादन बढ़ाने के प्रयासों में सफलता प्राप्त हुई है। 1973-74 में पटसन के आधीन 6.5 लाख हैक्टेयर क्षेत्रफल था जो 1985-86 तक बढ़कर 11.5 लाख हैक्टेयर हो गया। परन्तु 1991-92 तक यह कम होकर 9 लाख टन रह गया। किन्तु प्रति हैक्टेयर उत्पादित (Productivity) जो 1973-74 में 1,412 किलोग्राम थी, बढ़कर 1993-94 में अपने शिखर पर 1,910 कि ग्राम प्रति हैक्टेयर हो गई। यह एक सराहनीय उपलब्धि है। यह बहुत आवश्यक है कि पटसन की कार्त पश्चिमी बंगाल के बाहर बढ़ाई जाए। असम, बिहार और उड़ीसा की सरकारें इस दिशा में प्रयास कर रही हैं। हाल ही के वर्षों में उत्तर प्रदेश और आन्ध्र प्रदेश की सरकारें अधिक पटसन उत्पादन के अभियान में शामिल हो गई हैं।

जूट की निर्मित वस्तुओं का उत्पादन सभी प्रकार के उपायों एवं प्रोत्साहनों के बावजूद अवरुद्ध रहा। 1993-94 में पटसन का उत्पादन 14.6 लाख टन हो गया। पटसन के उत्पादन में उन्नति बेहतर उपयोग क्षमता और बिजली की उपलब्धि में सुधार का प्रत्यक्ष परिणाम था। किन्तु इनका अधिकतर भाग देश में बोरो की बढ़ती हुई मांग के रूप में है। वास्तव में, पटसन की वस्तुओं का देशीय उपभोग (Domestic consumption) पिछले कुछ वर्षों से कृषि-उत्पादन में उन्नति के कारण बढ़ता ही जा रहा है।

एक उत्साहवर्धक बात यह है कि अब पटसन उद्योग में कताई के बाद की अवस्था के उपकरणों का आधुनिकीकरण किया जा रहा है। पुराने उपकरणों को तेज गति वाले नए उपकरणों से बदला जा रहा है। भारतीय पटसन उद्योग ने हाल ही में अमेरिका में गलीचे के तले के कपड़े की मांग में हुई वृद्धि का भी लाभ उठाया है। सारे-के-सारे उत्पादन का निर्यात किया जाता है। प्रमुख निर्यात बाजार 'संयुक्त राज्य अमेरिका' है। अतः नए प्रयोगों और नए पदार्थों की खोज सरकार की पटसन उद्योग में विकास की नीति होनी चाहिए। अब जिन अन्य नए पदार्थों का निर्माण किया जा रहा है, उनमें कुछ ये हैं, सूती धेले, पटसन टैक्सपॉलिन पगास्तीर्ण टाट, पटसन के गंलोचे और जाल।

तालिका 4 से पता चलता है कि कुल उत्पादन के अनुपात के रूप में निर्यात में गिरावट आई है। इसका कारण 1951 के पश्चात् देशीय उत्पादन में हुई लगातार वृद्धि है। अप्रैल 1971 में सरकार ने भारतीय पटसन निगम (Jute Corporation of India) की स्थापना की ताकि यह कीमत-आलम्बन (Price Support), वाणिज्यिक एवं वफा स्टॉक क्रिया, पटसन के आयात एवं निर्यात का कार्य कर सके। बंगलादेश टका के अवमूल्यन (Devaluation) अन्तर्देशीय बाजारों में पटसन की वस्तुओं में प्रतिस्पर्धा को

और भी तेज कर दिया। इस बिगड़ी हुई परिस्थिति को ठीक करने के लिए सरकार ने मई 1975 में पटसन पर निर्यात शुल्क पूर्णतया समाप्त कर दिया।

तालिका 4 पटसन उद्योग का उत्पादन, निर्यात और उपभोग (000 टन)

वर्ष	उत्पादन	निर्यात	उपभोग
1950-51	689	789	123
1960-61	997	760	278
1970-71	1 037	641	477
1980-81	1 392	440	922
1990-91	1 430	220	1 230
1993-94	1 459	210	1 240

पटसन के माल के निर्यात को बढ़ाने के लिए सरकार ने सभी प्रकार को पटसन को वस्तुओं से 1976 में निर्यात शुल्क (Export duties) हटा लिए। इन सभी उपायों के फलस्वरूप पटसन के उत्पादन और निर्यात में वृद्धि हुई और पटसन का निर्यात 1980 में बढ़कर 4.4 लाख टन हो गया। पटसन के देशीय उपभोग में भी वृद्धि हुई है और यह 1980-81 में 9.22 लाख टन से बढ़कर 1992-93 में 13.1 लाख टन हो गया अर्थात् इसमें 42.1 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इसका मुख्य कारण सरकार द्वारा प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों अर्थात् खाद्यान्नों और डब्बों के पैकिंग की आवश्यकताओं के लिए अधिक पटसन खरीदना है। परिणामतः 1993-94 में पटसन का निर्यात कम होकर केवल 2.1 लाख टन रह गया।

#### पटसन उद्योग की मुख्य समस्याएँ

(i) कच्चे माल की समस्या—पटसन उद्योग की कच्चे माल की समस्या 1947 में देश के विभाजन के पश्चात् प्रारम्भ हुई। अधिकतर कच्ची पटसन उत्पन्न करने वाले क्षेत्र बंगलादेश में रह गए जबकि जूट की मिलें पश्चिमी बंगाल में स्थित थीं। चाहे कच्ची पटसन के देशीय उत्पादन को बढ़ाने के अभियान चलाए गए, फिर भी कच्ची पटसन का सभरण अपर्याप्त एवं अनियमित रहा। कच्ची पटसन के देशीय उत्पादन में एक से दूसरे वर्ष में भारी उच्चावचन होते रहे हैं। यही बात प्रति हैक्टयर उत्पादित की है। परिणामतः भारत इनके आयात पर निर्भर रहा है किन्तु भारत के लिए आयात की पर्याप्त मात्रा उचित मूल्य पर प्राप्त करने की कठिनाई है। कच्ची पटसन के देशीय उत्पादन को बढ़ाने और इसकी उपलब्धि को पर्याप्त बनाने के प्रयास किए जा रहे हैं।

(ii) प्लान्ट और मशीनरी का आधुनिकीकरण—पटसन उद्योग की बहुत देर से यह समस्या रही है कि इसकी मशीनरी पुरानी एवं घिसी-पिटी है। उद्योग ने प्लान्ट एवं मशीनरी के आधुनिकीकरण (Modernisation) के लिए आन्तरिक साधन एकत्र नहीं किए। भारत सरकार ने पटसन उद्योग के आधुनिकीकरण के लिए आरम्भ में राष्ट्रीय उद्योग विकास निगम की स्थापना की। हाल ही के वर्षों में सुव्यवस्थाकरण (Rationalisation) और आधुनिकीकरण में प्रगति हुई है और लगभग सभी पटसन कारखानों ने यह कार्य पूरा कर लिया है। सरकार ने जूट आधुनिकीकरण निधि योजना (Jute Modernisation Fund Scheme) के आधीन 150 करोड़ रुपये की एकमुश्त सहायता देने की घोषणा की है। यह सहायता स्वास्थ्य एवं बीमार सभी इकाइयों को उपलब्ध होगी।

(iii) पटसन की वस्तुओं का उत्पादन—पटसन का निर्मित वस्तुओं के उत्पादन में एक वर्ष से दूसरे वर्ष में बहुत उच्चावचन रहा है। इस परिस्थिति के लिए कई कारणतत्त्व उत्तरदायी हैं अर्थात् कच्ची पटसन का अनियमित एवं अपर्याप्त सभरण संचालन-शक्ति का अभाव, निर्यात मांग में सुस्ती और प्रोत्साहन का अभाव। परन्तु आश्चर्यजनक बात है कि ऐसे कालों में भी जबकि कच्चे माल का सभरण पर्याप्त एवं नियमित था, पटसन की निर्मित वस्तुओं की कीमतें ऊँची थीं। कच्ची पटसन के उत्पादन और इसके सभरण को नियमित बनाने से इस समस्या का समाधान किया जा सकता है।

(iv) प्रतिस्पर्धा की प्रतिस्पर्द्धा (Competition from substitutes)—भारत की स्वतन्त्रता एवं विभाजन से पूर्व भारत को पटसन के उत्पादन में एक प्राकृतिक एकाधिकार प्राप्त था। पटसन के कारखानों के स्वामियों ने इस एकाधिकार का अनुचित लाभ उठाकर अन्तराष्ट्रीय बाजारों में बहुत ऊँची कीमतें वसूल कीं। सरकार ने भी इस क्षेत्र में ऊँचे निर्यात-शुल्क (Export duties) लगाकर विदेशियों को अधिक कीमत देने पर मजबूर किया। स्वतन्त्रता-उपरांत काल में भारतीय पटसन उद्योग को नये उत्पादकों अर्थात् बगला देश, फिलीपाइन, ब्राजील, जापान आदि से घोर प्रतिযোগिता करने पड़ी। इन देशों, विशेषकर बंगलादेश को अद्यतन तकनालाजी एवं मशीनरी के प्रयोग करने का अतिरिक्त लाभ भी था। दूसरे, पैकेट बनाने के लिए बहुत स विकल्प साधना अर्थात् कागज और कपड़े के प्रयोग के कारण पटसन की वस्तुओं से भारी प्रतियोगिता होने लगी है। दूसरी समस्या का सामना करने के लिए

उद्योग को अपने उत्पादन के विशाखन के लिए प्रोत्साहन दिया जा रहा है, विशेषकर गलीचे के तले के कपड़े के लिए जिसकी समुक्त राज्य अमेरिका और रूस में अच्छी मांग है।

(d) ऊँची कीमतें—भारतीय पटसन उद्योग को ऊँची कीमतों के कारण अन्तर्राष्ट्रीय बाजारों में प्रतियोगिता के कारण बाहर निकाला जा रहा है। भारतीय पटसन की वस्तुओं की ऊँची कीमतों के लिए जिम्मेदार हैं—पुरानी मशीनों का प्रयोग अकुशल तथा अलाभकर इकाइयों का विद्यमान होना, कच्ची पटसन की ऊँची कीमतें और कच्ची पटसन के बारे में बहुत ही अविश्वसनीय संभरण स्थिति और सरकार द्वारा लगाए गए भारी निर्यात-शुल्क। इसी कारण भारतीय पटसन की निर्मित वस्तुएँ अन्तर्राष्ट्रीय बाजारों में ठहर नहीं पा रही हैं। इसके साथ ही समुक्त राज्य अमेरिका से सशिलष्ट पदार्थों की घोर प्रतियोगिता की जा रही है। अतः आवश्यकता इस बात की है कि उत्पादन की लागत कम करने के उपाय किए जाएँ। सौभाग्यवश भारत में सशिलष्ट प्रतिस्थापकों (Synthetic substitutes) की वर्तमान कीमत पटसन की वस्तुओं की तुलना में अधिक है जिसके परिणामस्वरूप पटसन की वस्तुओं की कीमत की दृष्टि से लाभ प्राप्त हो जाता है।

पिछले कुछ वर्षों से पटसन उद्योग का निष्पादन ठीक नहीं रहा है। जूट निर्मित वस्तुओं के उत्पादन में कमी हुई और 1980-81 के पश्चात् निर्यात भी कम हुए हैं। पटसन से निर्यात-आय जो 1979-80 में 336 करोड़ रुपये थी बढ़कर 1991-92 में 391 करोड़ रुपये हो गई। निर्यात आय में मन्द वृद्धि के मुख्य कारण थे—विकसित देशों में प्रतिस्पर्धा सशिलष्ट प्रतिस्थापकों और अन्य मुख्य पटसन-वस्तुएँ उत्पन्न करने वाले देशों विशेषकर बंगलादेश से स्पष्ट हैं जो विश्व मांग में स्थिरता के कारण नीची कीमतों पर पटसन माल देने के लिए तैयार थे।

सरकार ने पटसन की वस्तुओं की कीमतों में गिरावट को रोकने के लिए कई अल्पकालीन उपाय किए हैं—(क) सभी प्रकार की पटसन की वस्तुओं के निर्यात पर नकद क्षतिपूर्ति आलम्बन (Cash compensatory support) को सितम्बर 1981 के पश्चात् पुनः चालू करना (ख) जूट के कारखानों को उत्पादकों से पटसन खरीदने के लिए अतिरिक्त उधार की स्वीकृति। इसके अतिरिक्त बीमार जूट मिलों की सहायता के लिए बैंको एवं औद्योगिक पुनर्निर्माण निगम द्वारा एकमुश्त कार्यक्रम।

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि इस उद्योग के विकास की काफी संभावनाएँ हैं। जूट की निर्मित

वस्तुओं जैसे गलीचे के तले के कपड़े की अन्तर्राष्ट्रीय मांग तेजी से बढ़ रही है। भारतीय पटसन उद्योग की अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति का लाभ उठाकर अपना मजबूत आधार कायम करना चाहिए।

## 5. चीनी उद्योग

### (Sugar Industry)

भारत चीनी के उत्पादकों में विश्व का चौथा मुख्य उत्पादक देश है। पहले तीन क्रमानुसार हैं—रूस ब्राजील और क्यूबा। भारत के संगठित उद्योगों में चीनी उद्योग का महत्वपूर्ण स्थान है। शुद्ध मूल्य दृष्टि में अपने विनिर्माण के अंशदान की दृष्टि से यह तीसरा सबसे बड़ा उद्योग है। यह लगभग 3 25 लाख श्रमिकों की आजीविका का साधन है। इसके अतिरिक्त यह 250 लाख गन्ने की काश्त करने वाले किसानों को अप्रत्यक्ष रोजगार उपलब्ध कराता है। यह उद्योग केन्द्र सरकार के लिए उत्पादन शुल्क (Excise duty) का भी स्रोत है। भारत में चीनी के 420 कारखाने हैं जिनकी कुल स्थापित उत्पादन-क्षमता (Installed capacity) 115 लाख टन है। इसमें से 400 कारखाने कार्य कर रहे हैं जिनमें से 120 निजी क्षेत्र में 60 सार्वजनिक क्षेत्र में और 220 सहकारी क्षेत्र में थे।

स्वतन्त्रतापूर्व काल में प्रगति का इतिहास—1932 से पहले लगभग 30 चीनी कारखाने थे जिनमें लगभग 16 लाख टन चीनी का उत्पादन होता था। 6 लाख टन चीनी आयात की जाती थी। 1932 में इस उद्योग को मूलतः इस उद्देश्य से प्रशुल्क संरक्षण (Tariff protection) प्रदान किया गया कि गन्ना उत्पादकों को संरक्षण मिल सके और उनके उत्पादन का विकास हो सके। परिणामस्वरूप सन् 1937 तक उत्पादन 10 लाख टन हो गया। कारखानों की संख्या 137 हो गई।

### स्वतन्त्रता-उपरांत काल में वृद्धि

अस्सी के दशक में चीनी का उत्पादन औसतन 20 लाख टन रहा। सरकार ने उत्पादन बढ़ाने के लिए प्रोत्साहन दिए और 1960-61 में उत्पादन बढ़कर 30 लाख टन तक पहुँच गया और 1990-91 में 119 लाख टन। 1991-92 में उत्पादन 133 लाख टन के शिखर को छू गया। परन्तु 1992-93 और 1993-94 के दौरान चीनी के उत्पादन में तेजी से गिरावट आई क्रमशः 11 प्रतिशत और 57 प्रतिशत। परन्तु चीनी का उपभोग लगातार बढ़ता ही जा रहा है। इस कारण प्रायः चीनी का संकट पैदा हो जाता है।

सरकार की नियन्त्रण-विनियन्त्रण-पुनर्नियन्त्रण (Control decontrol recontrol) की नीति के कारण

चीनी-उत्पादन में काफी अस्थिरता रही है। इसका चीनी उद्योग पर घातक प्रभाव पड़ा है। 1960-70 और 1970-80 के दशक के दौरान चीनी के उत्पादन में भारी वृद्धि हुई। अतः 1960-70 के दशक के दौरान उत्पादन 45 से 50 लाख टन रहा। वास्तव में 1977-78 के दौरान भारत में चीनी के 65 लाख टन उत्पादन का रिकार्ड कायम हो गया। परिणामतः सरकार ने चीनी की कीमत एवं इसके वितरण पर सभी नियन्त्रण हटा दिए। परिणामतः चीनी में द्वैध कीमत प्रणाली (Dual pricing system) को समाप्त कर दिया गया।

तालिका 5 चीनी का उत्पादन एवं उपभोग

वर्ष	आरम्भिक स्टॉक	उत्पादन	उपभोग
1950-51	2	11	11
1960-61	13	30	21
1970-71	21	37	40
1980-81	11	51	50
1990-91	22	119	107
1991-92	33	133	112
1993-94	32	96	113

1978-79 का वर्ष चीनी उद्योग के लिए वस्तुतः एक अजीब साल था। उद्योग के पास कुल उपलब्ध सभरण 92 लाख टन था और आन्तरिक उपभोग 71 लाख टन था। सरकार द्वारा सभरण को कृत्रिम विनियमन और बहुत-सी प्रशासनिक मूलतियों के कारण, चीनी की कीमते बढ़कर 8 से 11 रुपये प्रति किलोग्राम हो गई। इसका आम जनता के जीवन-स्तर पर बुरा प्रभाव पड़ा और सरकार ने पुनः द्वैध कीमत प्रणाली लागू कर दी। इस प्रणाली के आधीन सरकार लेवी-चीनी (Levy sugar) और मुक्त विक्रय चीनी (Free sale sugar) का अनुपात निश्चित करती है। अब यह अनुपात 28 : 72 कर दिया। लेवी-चीनी उपभोक्ताओं को उचित मूल्य की दुकानों पर चीनी बेची जाती है। मुक्त विक्रय चीनी का उद्देश्य खुले बाजार में कायत पर चीनी बेचकर चीनी कारखानों की सहमति करना है।

1980-81 के पश्चात् चीनी के उत्पादन की स्थिति बहुत सन्तोषजनक रही है चाहे उत्पादन में भारी उच्चावचन हुए हैं और 1991-92 में चीनी का उत्पादन बढ़कर 133 लाख टन हो गया।

परन्तु 1992-93 और 1993-94 के दौरान चीनी के उत्पादन में तेजी से गिरावट हुई है—क्रमशः 21 प्रतिशत और 57 प्रतिशत। साथ ही, चीनी का उपभोग लगातार बढ़ता ही जा रहा है। इससे प्राप्य सकट पैदा हो जाय है।

1993-94 में चीनी के उत्पादन में कमी के कारण देश में चीनी की कीमत में एकदम वृद्धि हुई और 1994-95 की पहली तिमाही में ये 18 से 20 रुपये प्रति कि.ग्रा. हो गयी। इस कारण सरकार को भारी मात्रा में चीनी का आयात करना पड़ा।

चीनी के उत्पादन में वृद्धि के बावजूद, सरकार चीनी के निर्यात को नहीं बढ़ा पा रही है। इसका मूल कारण अन्तराष्ट्रीय कीमतों की तुलना में भारतीय चीनी की कीमत का ऊँचा होना है।

### चीनी लाइसेंस नीति (Sugar Licensing Policy)

भारत सरकार ने जुलाई 1990 में नई चीनी लाइसेंस नीति की घोषणा की ताकि चीनी उद्योग को प्रोत्साहन मिले। इस नीति के मार्गदर्शी सिद्धान्त निम्नलिखित हैं—

1 नये कारखानों के लाइसेंस उसी हालत में जारी किए जाएंगे यदि 15 किलोमीटर के घेरे में कोई चीनी का कारखाना न हो।

2 नए चीनी कारखानों को 2,500 टन प्रतिदिन गन्ना पीरने की क्षमता (Crushing capacity) की अधिकतम सीमा तक लाइसेंस दिए जाएंगे।

3 निजी क्षेत्र की अपेक्षा सहकारी एवं सार्वजनिक क्षेत्र में कारखाने लगाने के लिए प्राथमिकता दी जाएगी।

4 शीरा से औद्योगिक अल्कोहल बनाने के लिए उदार रूप में लाइसेंस दिए जाएंगे। इसका उद्देश्य औद्योगिक अल्कोहल के निर्यात को बढ़ावा देना है।

सरकार नये कारखानों के लाइसेंस एवं विस्तार सम्बन्धी नियमों में संशोधन कर सकती है।

### चीनी विकास निधि (Sugar Development Fund)

1982 में लोकसभा द्वारा पारित चीनी विकास निधि की स्थापना की गई। इस निधि का प्रयोग नए शर्तों पर उधार देकर चीनी उद्योग का पुनः स्थापन एवं आधुनिकीकरण करना है। इस निधि से चीनी उद्योग के सम्बन्ध में अनुसंधान के लिए भी अनुदान दिए जाते हैं। इस निधि के आधीन 900 करोड़ रुपये की राशि उपलब्ध है जिसमें से अभी तक 490 करोड़ रुपये गन्ना विकास और चीनी उद्योग के आधुनिकीकरण के लिए दिए जा चुके हैं।

### चीनी उद्योग की समस्याएँ

चीनी के उत्पादन में अनियमित प्रवृत्ति (Erratic Trend) का कारण यह है कि यह एक कृषि आधारित उद्योग है और इसके उत्पादन में परिवर्तन वर्षों की

अनिश्चितता पर निर्भर करता है। दूसरे, गन्ने का उत्पादन बहुत हद तक गन्ने की कीमत पर निर्भर करता है, जोकि उद्योग का मुख्य कच्चा माल है। गन्ने का उत्पादन एक ओर तो प्रतियोगी फसलों की कीमत पर निर्भर करता है और दूसरी ओर सरकार द्वारा निश्चित की गई गन्ने की कीमतों पर। सरकार की नीति के अतिरिक्त गन्ने और गुड़ की कीमतों का सम्बन्ध चीनी के उत्पादन पर बहुत अधिक प्रभाव पड़ा है। उत्पादन की दृष्टि से विचार करें तो गन्ने का चीनी और गुड़ दोनों को बनाने के लिए उपयोग किया जा सकता है। उपयोग की दृष्टि से विचार करें तो जब जब चीनी के मुकाबले गुड़ की कीमत बढ़ जाती है तब-तब गुड़ के स्थान पर चीनी का उपयोग होने लगता है।

**स्थिति-निश्चयन (Location) के ढाँचे में परिवर्तन**—चीनी उद्योग का उत्तर प्रदेश और बिहार में स्थानीयकरण हुआ जो मिलकर 1960-61 में कुल उत्पादन का 60 प्रतिशत उपलब्ध कराते थे। उत्पादन लागत सम्बन्धी विश्लेषणात्मक अध्ययनों से यह पता चला कि उत्पादन का प्रादेशिक ढाँचा अविवेकपूर्ण है। चूँकि कटने के बाद गन्ने का रस सूखना आरम्भ हो जाता है—यह आवश्यक है कि उत्पादन इकाइयों कच्चे माल के स्रोत के समीप ही स्थित हों। परिणामतः नई उत्पादन इकाइयों को गन्ना उत्पन्न करने वाले राज्यों में ही कायम करने के प्रयास किए गए। इसके फलस्वरूप 1960-61 की तुलना में 1980-81 में कुल उत्पादन में उत्तर प्रदेश और बिहार का भाग 60 प्रतिशत से कम होकर 28 प्रतिशत रह गया जबकि महाराष्ट्र आन्ध्र प्रदेश, कर्नाटक एवं तमिलनाडु का भाग 32 प्रतिशत से बढ़कर 60 प्रतिशत हो गया। यदि यह प्रवृत्ति कायम रहती है, तो चीनी के प्रादेशिक ढाँचे में भी परिवर्तन होगा।

**सहकारी क्षेत्र का कार्यभाग**—हाल ही के वर्षों में चीनी उद्योग के सहकारी क्षेत्र के महत्व में वृद्धि हुई है। 1987-88 में सहकारी चीनी के 211 कारखाने थे जिनके द्वारा कुल चीनी उत्पादन का 60 प्रतिशत उपलब्ध कराया गया।

**गन्ने का विकास**—चीनी के उद्योग के विकास के लिए केन्द्रीय महत्व का कारण गन्ने का प्रति एकड़ उत्पादन बढ़ाना है। प्रति हैक्टेयर गन्ने का उत्पादन 1960-61 में 45 टन से बढ़कर 1970-71 में 48 टन और 1990-91 में बढ़कर 65 टन हो गया। गन्ने के प्रति हैक्टेयर उत्पादन को दुगुना करने की संभावना है। उत्पादन की मात्रा को निर्धारित करने वाला दूसरा कारण गन्ने में सूक्रोस (Sucrose) की प्रतिशत प्राप्ति है। भारत में गन्ने का प्रति एकड़ उत्पादन और इससे सूक्रोस की प्राप्ति दोनों ही कम हैं।

गुड़ के उत्पादन से प्रतियोगिता—भारत में 100 लाख टन गन्ने से 10 टन चीनी प्राप्त की जाती है परन्तु खादसारी

द्वारा केवल 7 टन चीनी तैयार की जाती है। इस कारण गन्ने के खादसारी और गुड़ की ओर प्रयोग से देश की चीनी के उत्पादन में नुकसान होता है। अतः गुड़ के कारखानों में गन्ने के प्रयोग से चीनी के कारखानों की तुलना में 25 से 40 प्रतिशत कम सूक्रोस प्राप्त किया जाता है। अतः यह अनिवार्य है कि चीनी, गुड़ और खादसारी के बीच कीमत-प्रतियोगिता को दूर किया जाए। इन तीनों निकट स्थापन वस्तुओं (Close substitutes) के लिए एक ही कीमत पर गन्ने की बाट की समुक्त नीति तैयार करनी होगी। जबकि कारखानों को उपलब्ध कराए जाने वाले गन्ने की कीमत सरकार द्वारा निश्चित की जाती है, गुड़ के सम्बन्ध में इसेमाल होने वाले गन्ने की कोई कीमत निश्चित नहीं की जाती। इसका आम परिणाम यह होता है कि गुड़ का उत्पादन चीनी की कीमत पर बढ़ाया जाता है। इस नीति के नतीजे के तौर पर गन्ने का वितरण चीनी, खादसारी और गन्ने के उत्पादकों में उचित आधार पर नहीं हो पाता।

**दोषपूर्ण सरकारी नीति**—चीनी सम्बन्धी नीति में दीर्घकालीन दृष्टिकोण नहीं रखा गया। गत वर्षों में भी नियन्त्रण विनियन्त्रण और पुनर्नियन्त्रण की नीति तदर्थ रूप में लागू की गई। यद्यपि दुर्लभता के बाल में चीनी के पूर्ण विनियन्त्रण के पक्ष में तर्क देना मूर्खता होगी, सरकार के लिए आंशिक नियन्त्रण (Partial control) की नीति का प्रयोग करना उचित होगा ताकि निर्धन वर्गों को उचित कीमत पर चीनी उपलब्ध कराई जा सके।

**आंशिक नियन्त्रण एवं द्वैध कीमत-निर्धारण (Dual pricing)** की चीनी नीति अभी तक चल रही है। 1984-85 में लेवी-चीनी और मुक्त-विक्रय चीनी का अनुपात 65 : 35 निश्चित किया गया परन्तु इसे फिर बदल कर 1986-87 में 50 : 50 कर दिया गया। इसका उद्देश्य चीनी कारखानों की क्षमता को बढ़ावा देना ताकि गन्ने की प्रतियोगी कीमत अदा कर सके। गन्ने के उत्पादकों के लिए कानूनी न्यूनतम कीमत (Statutory minimum price) की हर मौसम से पहले घोषणा की जाती है। 1989-90 में यह न्यूनतम कीमत 22 रुपए प्रति क्विन्टल निश्चित की गई। 1992-93 में इसे बढ़ाकर 27 रुपए प्रति क्विन्टल कर दिया गया है। वर्तमान परिस्थितियों में गन्ने के उत्पादकों को कहीं ऊँची कीमतें उपलब्ध होने लगी हैं जोकि कानूनी न्यूनतम कीमत से भी ऊँची है।

**चीनी के उत्पादन की समस्या**—गन्ने की निम्न उत्पादितता घटने का छोटा मौसम उत्तर प्रदेश और बिहार में उद्योग का असन्तोषजनक स्थिति निश्चयन और गन्ने का अपर्याप्त समर्थन—ये सभी कारणतत्त्व चीनी उद्योग के लिए समस्याएँ उत्पन्न करते हैं। इसके अतिरिक्त, भारतीय चीनी कारखानों की कुशलता कम होने के कारण गन्ने से

अपेक्षाकृत थोड़ी चीनी प्राप्त की जाती है। इसके अलावा उत्तर प्रदेश और बिहार में चलने वाले बहुत से कारखाने अप्रयोज्य (Obsolete) मशीनरी का प्रयोग करते हैं और उन्होने अपनी पिसी-पिटी मशीनरी के आधुनिकीकरण के लिए कोई कदम नहीं उठाए। इसके साथ भारतीय चीनी कारखानों द्वारा अपने गन्ने के उत्पादन क्षेत्र विकसित नहीं किए गए (जैसा कि वेस्ट इंडोज में किया गया) और इसलिए असह्य गन्ने के उत्पादकों की मात्रा एवं गुणवत्ता (Quality) पर उनका कोई नियन्त्रण नहीं रहता।

चीनी की ऊँची कीमतों की समस्या—भारत में चीनी की उत्पादन-लागत अधिक होने के कारण इसकी कीमत विश्व कीमत (World price) की तुलना में ऊँची है। इसका कारण एक हद तक चीनी कारखानों द्वारा स्टॉक में डेरा-फेरी, जमाखोरी और कोरबाखोरी के कारण भी शोच-विकेता चीनी की कीमतें बढ़ा देते हैं। 1979-80 और 1980-81 के दौरान चीनी की कीमतें देश के विभिन्न भागों में 10-11 रुपये प्रति किलोग्राम और कुछ इलाकों में 18 रुपये प्रति किलोग्राम तक भी पहुँच गई थीं परन्तु उत्पादन में तीव्र वृद्धि और चीनी की पर्याप्त उपलब्ध के कारण अब कीमत गिर गई है।

उप-उत्पादों की समस्या—चीनी उद्योग की एक महत्वपूर्ण समस्या उप-उत्पादों विशेषकर शोरा और राब (Bagasse) का पूर्ण उपयोग है। एक समय था जब राब ईंधन के रूप में इस्तेमाल किया जाता था और कारखानों को यह पता नहीं था कि वे एकत्र हुए शोरे का क्या करें ताकि वह स्वास्थ्य के लिए खतरा न बन जाए। आज राब (Bagasse) का इस्तेमाल करने के लिए कागज के छोटे प्लान्ट लगाए जाते हैं जिनसे कागज, गन्ना और पैकिंग कागज पैदा किया जाता है। शोरा आजकल संचालन शक्ति अल्कोहल (Power alcohol), उर्वरकों, पशुओं के चारे आदि के निर्माण के लिए इस्तेमाल किया जाता है। एक ही स्थान पर एक-दूसरे के निकट स्थित बहुत-सी चीनी मिलें इकट्ठे मिलकर उप-उत्पादों का पूर्ण एवं प्रभावी प्रयोग करती हैं। इस प्रकार वे चीनी की उत्पादन-लागत कम कर सकती हैं।

इन सभी कठिनाइयों एवं समस्याओं के बावजूद किसी भी उद्योग ने इतनी तेजी से तरकी नहीं की जितनी कि चीनी उद्योग ने। इस उद्योग का भी भविष्य बहुत उज्ज्वल है क्योंकि देश में कच्चे माल का प्रचुर सभरण, श्रम और भारी आन्तरिक मण्डी उपलब्ध है। सरकार को दीर्घकालीन आधार पर आर्थिक नियन्त्रण और द्वैध कीमत नीति जारी रखनी चाहिए ताकि एक ओर उपभोक्तियों के हितों की रक्षा की जा सके और दूसरी ओर उद्योग के हितों का संरक्षण किया जा सके। इन दोनों प्रकार के हितों का समन्वय देश के लिए आवश्यक है।

## 6. सीमेंट उद्योग (Cement Industry)

भारतीय सीमेंट उद्योग की बुनियाद 1914 में रखी गई जबकि गुजरात में पोरबन्दर के स्थान पर इण्डियन सीमेंट कम्पनी लि ने सीमेंट बनाना आरम्भ किया। भारत में सीमेंट की 140 बड़ी इकाइयाँ और 66 मिनी स्टील प्लान्ट कायम हो चुके हैं, जिनकी कुल उत्पादन क्षमता 660 लाख टन थी परन्तु वास्तविक उत्पादन 540 लाख टन हुआ। इनमें से सीमेंट उद्योग में लगभग 2 लाख श्रमिकों की रोजगार प्राप्त है। भारत विश्व का सातवा सबसे बड़ा उत्पादक है। पहले पाँच देश हैं—रूस, यू.एस.ए., इटली, जर्मनी और फ्रांस। किन्तु भारत का सीमेंट का प्रति व्यक्ति उपभोग विश्व में सबसे कम है। 1979 के दौरान भारत में प्रति व्यक्ति सीमेंट उपभोग 32 किलोग्राम था, इसके बिल्डिंग जापान में 689 कि.ग्रा., पश्चिमी जर्मनी 582 कि.ग्रा., फ्रांस 506 कि.ग्रा., चीन 80 कि.ग्रा. और पाकिस्तान 49 कि.ग्रा. था।

तालिका 6 में दिए गए आंकड़ों से स्पष्ट है कि जब कभी स्थापित क्षमता (Installed capacity) में एकदम वृद्धि हुई तो इसके परिणामस्वरूप क्षमता उपयोग की मात्रा में कमी व्यक्त हुई परन्तु कुछ समय परचात क्षमता-उपयोग में निरन्ध हो उन्नति हो जाती है। 1993-94 में क्षमता-उपयोग 77 प्रतिशत था जबकि 1980-81 में यह केवल 67 प्रतिशत था।

तालिका 6 भारतीय सीमेंट उद्योग का विकास

वर्ष	क्षमता (लाख टन)	उत्पादन (लाख टन)	क्षमता के प्रतिशत रूप में उत्पादन
1950-51	33	27	82
1960-61	94	79	85
1970-71	173	143	83
1980-81	270	181	67
1990-91	640	488	76
1993-94	752	580	77

सीमेंट के औसत वार्षिक उत्पादन में भारी उच्चावचन होता रहा परन्तु उद्योग ने ऊर्ध्व प्रगति की प्रवृत्ति बनाए रखी। 1991-92 में सीमेंट का उत्पादन बढ़कर 662 लाख टन हो गया। अन्त 1980-81 और 1991-92 के दौरान उत्पादन की वार्षिक वृद्धि दर 8.5 प्रतिशत रही। इसके मुख्य कारण थे—कोयले के सभरण में उन्नति, रत्नव वैगनों की बेहतर उपलब्ध और सुधर औद्योगिक समन्धन।

स्वामित्व का संकेन्द्रण—भारत में किसी भी अन्य उद्योग में सीमेंट उद्योग के बराबर स्वामित्व और नियन्त्रण का संकेन्द्रण नहीं है। सार्वजनिक क्षेत्र, ए.सी.सी.,



डालमिया-जैन और बिडला का सीमेन्ट की अधिकतर इकाइयों पर नियन्त्रण है। स्वामित्व और नियन्त्रण के संकेन्द्रण के कारण विभिन्न सीमेन्ट कारखानों का वित्तीय एवं प्रशासनिक एकीकरण हो गया है। इसका सीमेन्ट की अलग-अलग इकाइयों के आकार पर भी बहुत अधिक प्रभाव पड़ा है।

देश भर में बिखरी हुई इकाइयाँ-असम और पश्चिमी बंगाल को छोड़ देश के सभी भागों में सीमेन्ट उद्योग भली-भाँति फैला हुआ है। चीँक सीमेन्ट बनाने में चूना पत्थर या चाक, चिकनी मिट्टी और जिप्सम आदि ऐसी कच्ची सामग्री का इस्तेमाल होता है जिसका वजन कम हो जाता है, अतः इस उद्योग के स्वभावतः उन स्थानों पर स्थापित होने की प्रवृत्ति होती है जहाँ कच्चे माल की परिवहन लागत न्यूनतम हो। बर्माया किस्म का चूना पर्याप्त मात्रा में देश के अनेक भागों में रेल लाइन के काफी निकट पाया जाता है। फलतः सीमेन्ट उद्योग से प्रादेशिक बिखराव की प्रवृत्ति दिखाई पड़ती है। केवल जिप्सम ही ऐसा कच्चा पदार्थ है जिसे दूर से बोना पड़ता है। 1980 तक भी सीमेन्ट के कारखाने अधिकतर देश के दक्षिण एवं पश्चिमी क्षेत्रों में संकेन्द्रित थे। उदाहरणार्थ, 1982-83 में उत्तरी और पूर्वी क्षेत्रों द्वारा कुल उत्पादन का केवल 21 प्रतिशत उत्पन्न किया जाता था। इसके विरुद्ध, दक्षिण एवं पश्चिमी क्षेत्रों में कुल उत्पादन का 79 प्रतिशत उत्पन्न किया जाता था किन्तु केवल 57 प्रतिशत उपभोग किया जाता था।

### उद्योग की समस्याएँ

सीमेन्ट उद्योग की मुख्य समस्याएँ निम्नलिखित हैं—(1) सीमेन्ट का उत्पादन करने वाले विभिन्न राज्यों में संचालन शक्ति में 20 से 75 प्रतिशत की कटौती, (22) कोयले की कमी (222) वैगनों की अपर्याप्त उपलब्धि, और (20) भट्टी के तेल की सीमित उपलब्धि के कारण बहुत-सी इकाइयों का आंशिक या पूर्ण रूप से बन्द हो जाता है। अतः इन कारणों से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि क्षमता उपयोग जो पहले 93 प्रतिशत था, कम होकर 1980-81 में केवल 67 प्रतिशत हो गया और 1991-92 में यह 81 प्रतिशत हो गया।

सीमेन्ट की मांग के 8 से 10 प्रतिशत की वार्षिक दर से बढ़ने का अनुमान है। इस मांग को पूरा करने के लिए सरकार ने एक ओर मिनी प्लांट और दूसरी ओर बृहद आकार के प्लांट (Giant plant) स्थापित करने की योजना बनाई। एक मिनी प्लांट की स्थापित क्षमता 200 टन प्रतिदिन तक होती है। मिनी प्लांट के दो लाभ हैं—पहला, ऐसे प्लांट की पूँजी लागत कम होती है, और दूसरा, ये दूर-दराज के इलाकों में भी लगाए जा सकते हैं। मार्च 1992 तक 140 मिनी प्लांट लगाए गए जिनकी कुल उत्पादन

क्षमता 55 लाख टन थी। सरकार मिनी सीमेन्ट प्लांटों को कई प्रकार के प्रोत्साहन भी दे रही है। इसके अतिरिक्त बहुत से ऐसे प्लांट भी लगाए जा रहे हैं जिनकी उत्पादन क्षमता 1,200 से 3,000 टन प्रतिदिन के बीच है। अतः सरकार क्षमता-विस्तार में उदार नीति अपना रही है।

दूसरी समस्या सीमेन्ट के वास्तविक विनियमन से सम्बन्धित है। सरकार ने वितरण की परामित प्रणाली चालू की जोकि कभी भी ठीक ढंग से नहीं चली। अक्टूबर 1978 से 14 राज्यों एवं संघीय क्षेत्रों में सीमेन्ट के सार्वजनिक वितरण पर प्रत्यक्ष नियन्त्रण लागू किया गया ताकि प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों और अनावश्यक उद्देश्यों के लिए उचित सभरण उपलब्ध कताया जा सके। इस प्रकार छोटे प्रयोगकर्ताओं को सुविधा देने और काले बाजार को समाप्त करने की योजना बनाई गई। देश में सीमेन्ट की भारी कमी महसूस की जा रही है और सरकार इसमें काले बाजार को समाप्त करने का प्रयास कर रही है।

फरवरी 1982 में सरकार ने सीमेन्ट से आंशिक रूप से नियन्त्रण हटा लिया, और 33 प्रतिशत सीमेन्ट को खुले बाजार में बेचने की इजाजत दे दी। सीमेन्ट निर्माता सभ ने 50 किलोग्राम के बोरे की कीमत 60 रुपये निश्चित की। यह 33 रुपये प्रति बोरे के वसूली सीमेन्ट (Levy cement) से कहीं अधिक थी। खेद की बात यह है कि खुले बाजार में सीमेन्ट की कीमत 80-85 रुपये प्रति बोरे के बीच विद्यमान रही। यह तो ठीक है कि सीमेन्ट अब खुले बाजार में मिल रहा है और इसका अभाव नहीं रहा किन्तु इसकी कीमत पर नियन्त्रण अवश्य होना चाहिए।

सीमेन्ट आर्थिक विकास के लिए केन्द्रीय महत्त्व रखता है और इसकी बढ़ती हुई मांग को पूरा करने के लिए अभी उत्पादन बढ़ाना संभव नहीं हुआ है। उद्योग के विकास की भारी संभावना है क्योंकि बहुत ही उत्तम किस्म का चूना-पत्थर (Lime stone) देश भर में उपलब्ध है। यदि एक अच्छी कीमत नीति के साथ सरकार द्वारा लगाए गए अनावश्यक विनियमन एवं नियन्त्रण हटा लिए जाएँ, तो उद्योग के उत्पादन को बढ़ाने के लिए सही वातावरण कायम हो सकता है। हाल ही के वर्षों में एम आर टी पी कम्पनियों को सीमेन्ट उत्पादन के लाइसेंस दिए गए हैं। बहुत से औद्योगिक घराने सीमेन्ट उत्पादन में प्रवेश कर रहे हैं। इनमें उल्लेखनीय हैं—लारसेन एवं टूब्रो, कोरोमंडल फर्टिलाइजर, दिल्ली क्लथ मिल्ज, रेमान्ड, जे के स्लिमैटिक्स और बिडला घराने की बहुत सी कम्पनियाँ। सीमेन्ट उद्योग के आधुनिकीकरण एवं क्षमता-विस्तार प्रोग्राम के लिए 2 500 करोड़ रुपये की योजना तैयार की गई है।

## 7. कागज उद्योग (Paper Industry)

सन् 1962 में भारत में कागज का प्रकट उपभोग 4 लाख टन होने का अनुमान लगाया गया था। इसमें 3.5 लाख टन का उत्पादन भारत में होता था और 0.5 लाख मीट्रिक टन विदेशों से मंगाया जाता था। आयातित कागज में अधिकांश पैकिंग का कागज विशेषतया क्राफ्ट कागज (Craft Paper) था। देश में बनाए गए कागज में अधिकांश छपाई का कागज है।

तालिका 9 भारतीय कागज उद्योग में उत्पादन  
(लाख टन)

वर्ष	कागज तथा गत्ता		अखबारी कागज का उत्पादन
	क्षमता	उत्पादन	
1960-61	4	3.5	0.4
1970-71	9	7.5	0.4
1980-81	11	11.0	0.5
1993-94	36	22.0	3.4

1960-61 और 1993-94 की अवधि में कागज एवं गत्ते का उत्पादन 3.5 लाख टन से 22 लाख टन तक बढ़ गया अर्थात् इसकी वार्षिक वृद्धि दर 6 प्रतिशत थी। इसी बीच अखबारी कागज का उत्पादन 0.4 लाख टन से बढ़कर 3.4 लाख टन हो गया।

गैर-सरकारी क्षेत्र में कागज और गत्ता बनाने वाली 334 इकाइयाँ हैं जिनकी स्थापित क्षमता 34 लाख टन है। वस्तुतः कागज उद्योग के क्षेत्र में बहुविध आकार, प्रकार और परिमाण की इकाइयाँ मौजूद हैं। एक ओर टीटागढ़ कागज मिल जैसी सुसज्जित और सुसम्पन्न मिल है, तो दूसरी ओर गुजरात की वदमजी मिल जैसी अत्यन्त छोटी और साधारण साज-सामान वाली इकाई है। इन दो छोरों के बीच अलग-अलग आकार की अनेक इकाइयाँ हैं जिनमें बहुसंख्यक की उत्पादन क्षमता 6 से 15 हजार टन तक है। 1973 के औद्योगिक नीति प्रस्ताव द्वारा सरकार ने बड़े औद्योगिक घरानों की अतिरिक्त उत्पादन बढ़ाने की इजाजत दे दी है और कागज उद्योग अन्तरक क्षेत्र (Core sector)

में समाविष्ट कर लिया है। इस समय देश में 270 छोटी तथा मध्यम इकाइयाँ और 30 बड़ी इकाइयाँ हैं। छोटी तथा मध्यम इकाइयों द्वारा कुल उत्पादन में लगभग 50 प्रतिशत योगदान किया जाता है।

भारत में कागज का प्रति व्यक्ति उपभोग 2 किलोग्राम था किन्तु जैसे ही भारत में साक्षरता का स्तर उन्नत हो जाएगा, कागज का उपभोग बढ़ जाएगा। कागज के प्रति व्यक्ति उपभोग सम्बन्धी कुछ आँकड़े इस प्रकार हैं—यू.एस.ए. 289 किलोग्राम, जापान 141 किलोग्राम, मलेशिया 37 किलोग्राम, ब्राजील 27 किलोग्राम और टर्की 13 किलोग्राम।

भारत में अखबारी कागज की भारी कमी है और हमारी आवश्यकता को 70 प्रतिशत आयात किया जाता है। हमें अखबारी कागज उपलब्ध करने वाले मुख्य देश कनाडा, फिनलैंड, नार्वे, स्वीडन, पोलैंड और रूस हैं। भारत नेशनल न्यूजप्रिंट एण्ड पेपर मिस्त्र लि., जो अकेला सरकारी क्षेत्र का उद्यम है, द्वारा 1980-81 में 5.1 लाख टन कागज तैयार किया गया। हिन्दुस्तान पेपर कॉर्पोरेशन—एक सरकारी उद्यम—की स्थापना एक और अभिनन्दनीय उपाय है। इसके द्वारा असम, केरल और नगालैंड में तीन कागज के कारखाने लगाए जाएँगे। इसके अतिरिक्त, सरकार पेपर एण्ड पल्प डिबेलपमेंट कॉर्पोरेशन के आधीन दो कारखाने लगाना चाहती है। इसके अलावा, हिमाचल प्रदेश, उत्तर प्रदेश और महाराष्ट्र में 1.65 लाख टन की क्षमता की तीन और इकाइयाँ स्थापित की गई हैं। इन सभी उपायों के बावजूद 2 लाख टन अखबारी कागज की मांग पूरी नहीं की जा सकती। अतः आयात पर निर्भर रहना ही पड़ेगा। 1993-94 में अखबारी कागज का उत्पादन 3.4 लाख टन था जबकि 1980-81 में यह केवल 0.5 लाख टन ही था। यह एक अभिनन्दनीय स्थिति है।

हाल ही में सरकार ने उद्योग की कठिनाइयों को देखते हुए कागज की कीमतें बढ़ा दी हैं। इसके साथ-साथ रिमायती कागज (Concessional paper) और खुले बाजार में कागज की कीमत में अन्तर कम हो गया है। सरकार आशा करती है कि इसके परिणामस्वरूप कागज का उत्पादन तेजी से बढ़ जाएगा।

### 1. लघु उद्यमों की परिभाषा और वर्गीकरण

औद्योगिक ढांचे को तीन भागों में विभाजित किया जा सकता है (1) बड़े उद्योग (2) मध्यम उद्योग और (3) लघु उद्योग। आकार के अनुसार औद्योगिक संस्थाओं के सीमांकन के लिए भिन्न-भिन्न कसौटियाँ अपनाई जाती हैं। इनमें प्रमुख हैं (क) विनियुक्त पूँजी को मात्रा (ख) नियुक्त श्रमिकों की संख्या (ग) संगठन और प्रबंध का स्वरूप और (घ) वार्षिक उत्पादन का मूल्य। इनमें से कोई भी एक तत्व अपने आप में निर्धारित कसौटी नहीं हो सकता क्योंकि कुछ समय के बाद परिवर्तन हो जाता है। 1975 से पूर्व लघु उद्यम के लिए 7.5 लाख रुपये से कुल पूँजी-विनियोग को कसौटी माना गया। 1975 में भारत सरकार द्वारा स्वीकृत परिभाषा के अनुसार 10 लाख रुपये तक की पूँजी वाले औद्योगिक उद्यम (Industrial enterprise) को लघु उद्यम कहा जाता था। इस परिभाषा के अनुसार मध्यम उद्यमों (Medium enterprises) से लघु उद्यमों को भिन्न करने वाली कसौटी यह थी कि लघु उद्यमों में कुल 10 लाख रुपये या कम की अचल पूँजी लगाई गई हो। एक ही कसौटी को आधार बनाकर उद्यम के आधार का निर्धारण करने से उनकी गणना में सदिग्धता नहीं रहती। अनुषंगी उद्यमों (Ancillaries) में यदि पूँजी विनियोग 15 लाख रुपये से कम होगा तो वे लघु उद्यम माने गए।

1980 में कांग्रेस द्वारा घोषित औद्योगिक नीति में तीव्र आर्थिक विकास प्रोत्तन करने की दृष्टि से लघु उद्योगों की परिभाषा में सुधार किया गया। अतः इस परिभाषा के आधीन

(1) पिछी क्षेत्र (Tiny sector) में विनियोग की सीमा 1 लाख रुपये से बढ़ाकर 2 लाख रुपये कर दी गई है।

(2) लघु स्तर की इकाइयों में विनियोग की सीमा 10 लाख रुपये से बढ़ाकर 20 लाख रुपये कर दी गई है तथा

(3) अनुषंगी इकाइयों (Ancillaries) के लिए विनियोग की सीमा 15 लाख रुपये से बढ़ाकर 25 लाख रुपये कर दी गई है।

मार्च 1985 में सरकार ने लघु स्तर उद्यमों की

विनियोग सीमा 20 लाख रुपये से बढ़ाकर 45 लाख रुपये और सहायक उद्यमों (Ancillaries) की 25 लाख रुपये से बढ़ाकर 45 लाख रुपये कर दी। विनियोग का अर्थ प्लांट और मशीनरी में अचल परिसम्पत् के रूप में विनियोग होना।

औद्योगिक नीति वक्तव्य 1990 के अनुसार प्लांट और मशीनरी में उद्यमों के लिए विनियोग की अधिकतम सीमा बढ़ाकर 60 लाख रुपये कर दी गयी और तदनुरूप अनुषंगी इकाइयों के लिए 75 लाख रुपये कर दी गयी। पिछी इकाइयों (Tiny units) के लिए विनियोग की सीमा 2 लाख रुपये से बढ़ाकर 5 लाख रुपये कर दी गयी।

### पारम्परिक एवं लघु उद्यमों में वर्गीकरण (Classification)

आमतौर पर लघु उद्यमों को पारम्परिक लघु उद्यमों (Traditional small enterprises) और आधुनिक लघु उद्यमों में विभाजित किया जाता है। पारम्परिक लघु उद्यमों में खेती और हथकरघे ग्राम उद्योग हस्तशिल्प, रेशम उद्योग नारियल जटा उद्योग शामिल किये जाते हैं। आधुनिक लघु उद्यमों द्वारा विभिन्न प्रकार की वस्तुएँ बनायी जाती हैं जिनमें साधारण वस्तुओं से लेकर परिमार्जित वस्तुएँ अर्थात् टो वी सेट इलेक्ट्रॉनिक नियन्त्रण उपकरण, विभिन्न इन्जीनियरिंग वस्तुएँ शामिल हैं जो बड़े उद्यमों की सहायक हैं। पारम्परिक लघु उद्यम अत्यधिक श्रम प्रधान हैं जबकि आधुनिक (Modern) लघु स्तर की इकाइयाँ बहुत ही परिमार्जित मशीनरी (Sophisticated machinery) और उपकरणों का प्रयोग करती हैं।

पारम्परिक ग्राम उद्यमों का एक मुख्य लक्षण यह है कि वे पूर्णकालीन रोजगार (Full time employment) उपलब्ध नहीं करा सकते परन्तु केवल अशकालीन या सहायक रोजगार उपलब्ध करा सकते हैं। इसके अतिरिक्त, पारम्परिक ग्राम तथा लघु उद्योग ऐसे श्रमिकों एवं दत्तकारों द्वारा चलाये जाते हैं जो निर्धनता-रेखा (Poverty line) के नीचे हैं जबकि आधुनिक लघु उद्योग आजीविका का अच्छा

स्रोत हैं। अतः यदि रोजगार के विस्तार के साथ निर्धनता-रेखा के नीचे जनसंख्या को कम करना है तो आधुनिक तथु क्षेत्र का अधिक तेजी से और भारी मात्रा में विस्तार करना होगा।

## 2. भारतीय अर्थव्यवस्था में तथु उद्यमों की भूमिका

(Role of Small-Scale Enterprises in Indian Economy)

बड़े पैमाने के क्षेत्र से भारी प्रतिस्पर्धा के बावजूद छोटे पैमाने के उद्यमों ने भारतीय अर्थव्यवस्था में स्वतन्त्रता-उपान्त काल के दौरान विकास की दृष्टि से एक महत्वपूर्ण भाग अदा किया है, चाहे सरकार से इन्हे पयाना प्रोत्साहन प्राप्त नहीं हुआ। इसका प्रमाण यह है कि जहाँ 1950 में 16,000 तथु-इकाइयों पंजीकृत (Registered) थीं, वहाँ इनकी संख्या बढ़कर 1961 में 36,000 हो गयी और 1981-82 में और बढ़कर 5.3 लाख हो गयी। पिछले दशक के दौरान, तथु स्तर क्षेत्र ने इस दिशा में सरकारों की है कि साधारण वस्तुओं की बनाने के अतिरिक्त, यह बहुत-सी परिमार्जित वस्तुएं एवं बहिषा उपकरण जैसे इलेक्ट्रानिक नियन्त्रण उपकरण, माइक्रो-वेव हिस्से (Micro-wave components), इलेक्ट्रो-धिकित्सा उपकरण, टी वी सैट आदि का निर्माण करने लगा है। इन इकाइयों द्वारा 5,000 से अधिक वस्तुएं उत्पन्न की जाती हैं।

सरकार तथु-स्तर क्षेत्र के विकास के लिए वस्तुओं के आरक्षण (Reservation) की नीति अपनाती चली आई है। 1972 के छोटे पैमाने के उद्यमों की अखिल भारतीय गणना (Census of Small Scale Industries) के समय 177 मई आरक्षित सूची में थीं। 1983 तक इनकी संख्या बढ़कर 837 कर दी गयी। इन इकाइयों में 5,000 वस्तुएं तैयार की जाती हैं।

तथु उद्योग विकास संस्था द्वारा छोटे पैमाने की इकाइयों की दूसरी अखिल-भारतीय गणना (Second All-India Census) 1987-88 के लिए की गयी। इससे प्राप्त आंकड़ों से पता चलता है कि 31 मार्च 1988 पर 9.87 लाख पंजीकृत तथु-स्तर इकाइयों में से 3.05 लाख इकाइया (अर्थात् कुल का 31 प्रतिशत) बन्द थीं और इसके अतिरिक्त 57,000 (5.8 प्रतिशत) का कोई अंश पता नहीं मिला। इसी शब्दों में कुल इकाइयों का 36.7 प्रतिशत ऐसा था जो उत्पादन में योगदान नहीं दे रहा था। 1991-92 तक, कुल पंजीकृत तथु-स्तर इकाइयों की संख्या 20.8 लाख हो गयी जिसमें 14.96 लाख सम्पूण उद्योग विभाग के साथ पंजीकृत थीं और 5.84 लाख अपंजीकृत (Unregistered)

थीं। आर्थिक समीक्षा (1992-93) इनमें भी 30 से 40 प्रतिशत इकाइया कार्यशील नहीं थीं।

5.82 लाख कार्यशील इकाइयों में से जिनके लिए आकड़े उपलब्ध हैं, 9.6 प्रतिशत तथु-स्तर इकाइया थीं, 3.2 प्रतिशत सेवा-प्रतिष्ठान और 0.5 प्रतिशत अनुषंगी इकाइया थी।

तालिका 1. 1987-88 की गणना के परिणाम

	तथु-स्तर इकाइयों की गणना	
	1972	1987-88
1. प्रति इकाई अचल विनियोग (लाख रुपए)	0.76	1.60
2. प्रति इकाई रोजगार (संख्या)	12.00	6.29
3. प्रति कर्मचारी अचल विनियोग (हजार रुपए)	6.38	25.36
4. प्रति कर्मचारी उत्पादन का मूल्य (हजार रुपए)	15.74	117.22
5. प्रति कर्मचारी शुद्ध मूल्य-वृद्धि (हजार रुपए)	5.10	27.99
6. प्रति कर्मचारी अंश की गयी पत्रदूरी (रुपए)	1.560	6.270
7. उत्पादन का मूल्य/अचल परिसम्पत्त में विनियोग	2.47	4.62
8. शुद्ध मूल्य-वृद्धि/अचल परिसम्पत्त में विनियोग	0.32	1.10

स्रोत: आर्थिक समीक्षा (1992-93)

1987-88 की गणना के परिणामों से पता चलता है कि प्रति इकाई अचल विनियोग (Fixed investment per unit) जो 1972 में 0.76 लाख रुपए था बढ़ कर 1987-88 में 1.6 लाख रुपये हो गया। इसी अवधि के दौरान धीक कीमत सूचकांक में 348% (1972=100) की वृद्धि हुई। इस बात को दृष्टि में रखते हुए यह कहा जा सकता है कि प्रति इकाई वास्तविक विनियोग में कमी व्यक्त हुई। ध्यान देने योग्य बात यह है कि प्रति कर्मचारी उत्पादन का मूल्य 1972 और 1987-88 के बीच 15,740 रुपए से बढ़कर 1.17 लाख रुपए हो गया। यह एक अभिनन्दनीय प्रवृत्ति है। इसके अतिरिक्त, उत्पाद-विनियोग अनुपात (Output investment ratio) एवं शुद्ध मूल्य-वृद्धि विनियोग अनुपात में स्पष्ट सुधार हुआ है। इससे यह संकेत मिलता है कि तथु-स्तर क्षेत्र की पूंजी-उत्पादितता (Capital productivity) में उन्नति हुई है जोकि सकारणोय है। औसत रूप में, एक लाख रुपए के अचल विनियोग से 1987-88 में 4 व्यक्तियों को रोजगार प्राप्त कराया जा सकता है। दूसरे शब्दों में, तथु-स्तर उद्योगों का पूंजी-भ्रम अनुपात बहुत अनुकूल है। अतः यह इस बात का साफ प्रमाण है कि तथु-उद्योगों का पूंजी-रोजगार अनुपात सापेक्षत कम है। इससे निष्कर्ष यह निकलता है कि रोजगार की समस्या के समाधान के लिए अर्थव्यवस्था के विनियोग-मिश्रण (Investment mix) में इनके भाग में वृद्धि करना आवश्यक है।

लघु उद्योगों का उत्पादन—1973-74 और 1993-94 के दौरान लघु-स्तर इकाइयों की संख्या 4.2 लाख से बढ़कर 23.84 लाख हो गयी। इसी अवधि में इस क्षेत्र में रोजगार की मात्रा 40 लाख से बढ़कर 139 लाख हो गयी और उत्पादन 7,200 करोड़ रुपये से बढ़कर 2,41,648 करोड़ रुपए हो गया। 1980-81 से 1993-94 के दौरान लघु स्तर क्षेत्र में रोजगार में औसत वार्षिक वृद्धि-दर 5.3 प्रतिशत और उत्पादन में 18.0 प्रतिशत बैठती है। इससे यह विश्वास परिलक्ष्य हो जाता है कि अतिरिक्त श्रम को रोजगार दिलाने के लिए लघु-स्तर उद्यम महत्वपूर्ण भूमिका अदा कर सकते हैं। 1970-71 की कीमतों पर, छोटे पैमाने के क्षेत्र का उत्पादन 1973-74 में 5,161 करोड़ रुपए से बढ़कर 1985-86 में 17,840 करोड़ रुपए हो गया। इस प्रकार इसकी औसत वार्षिक वृद्धि-दर 10.9 प्रतिशत बैठती है जो इस काल के दौरान बड़े पैमाने के उत्पादन की 5.2 प्रतिशत वार्षिक की वृद्धि दर से कहीं ऊंची है।

तालिका 2 लघु-स्तर क्षेत्र में रोजगार एवं उत्पादन

	उत्पादन (करोड़ रुपए)	रोजगार (लाखों में)	निर्यात (करोड़ रुपए)
1973-74	7 200	39.7	393
1977-78	14 300	54.0	845
1980-81	28 060	71.1	1 643
1985-86	61 228	96.0	2 769
1991-92	1 78 700	128.8	12 658
1993-94	2 41 648	139.4	22,764
<b>चक्रवृद्धि औसत वार्षिक दर</b>			
1973-74 से 1980-81	21.4	8.7	22.6
1980-81 से 1993-94	18.0	5.3	22.4

ध्यान देने योग्य बात यह है कि लघु-स्तर क्षेत्र के उत्पादन में बड़े पैमाने के क्षेत्र की तुलना में अधिक तेजी से वृद्धि हुई। जाहिर है समग्र औद्योगिक उत्पादन में मन्द गति की तुलना में लघु-क्षेत्र का निष्पादन सराहनीय है। इस तथ्य का हमारी राष्ट्रीय आर्थिक नीतियों के सदर्थ में विशेष महत्व है। छोटे पैमाने के क्षेत्र के विकास से गैर-चिरस्थायी जन-उपभोग की वस्तुओं (Non durable consumer goods of mass consumption) का उत्पादन उन्नत होता है। इस प्रकार यह अस्मीतिकारी शक्ति के रूप में कार्य करता है। यदि लघु-क्षेत्र को बड़े जोर का धक्का दे दिया जाए, तो वह भारत जैसी पूँजी न्यून अर्थव्यवस्था (Capital scarce economy) में उत्पाद-पूँजी अनुपात की ऊँची दर एवं रोजगार-पूँजी-अनुपात (Employment capital ratio) की ऊँची दर द्वारा एक स्थायीकारी कारणत्व

(Stabilising factor) बन सकता है।

इस सम्बन्ध में हम लघु-स्तर उद्योगों के निम्न क्षमता-उपयोग (Capacity utilisation) का उल्लेख कर सकते हैं। समग्र लघु-क्षेत्र में क्षमता-उपयोग 53 प्रतिशत था किन्तु कुछ उद्योगों में क्षमता-उपयोग 60 से 80 प्रतिशत के बीच है। इनमें हैं हल्के चमड़े को राना, बुने हुए ऊनी वस्त्र, छपाई, काजू, सिले-सिलाए कपड़े, टाईल और औद्योगिक मशीनरी के पुर्जे। प्लास्टिक उत्पादन जैसे उद्योगों में क्षमता-उपयोग बहुत ही नीचा था (29 प्रतिशत)।

निर्यात—सिले-सिलाए कपड़ों, डब्बाबन्द एवं विधायित मछली, चमड़े की चप्पलें एवं सैंडलें, छाद्य वस्तुओं और चमड़े की वस्तुओं में विशेष रूप से निर्यात में भारी वृद्धि हुई है। 1978 में निर्यात का मूल्य बढ़कर 845 करोड़ रुपए हो गया और 1993-94 तक यह 22,764 करोड़ रुपए के रिकार्ड-स्तर पर पहुँच गया। लघु-क्षेत्र से निर्यात का एक बहुत महत्वपूर्ण लक्षण इनका अपारम्परिक निर्यात में भाग था। 1993-94 में कुल निर्यात में लघु-क्षेत्र का भाग 32.7 प्रतिशत था। इस क्षेत्र द्वारा निर्यात किए गए मुख्य उत्पाद हैं इजीनियरिंग वस्तुएँ, कमाया हुआ घमड़ा और चमड़े की निर्मित वस्तुएँ, रिले-सिलाए कपड़े, हौजरी और समुद्री उत्पाद।

लघु उद्योगों का अन्तःराज्यीय वितरण (Inter-state distribution)—लघु उद्योगों के अन्तःराज्यीय वितरण से पता चलता है कि छ राज्यों अर्थात् महाराष्ट्र, तमिलनाडु, पश्चिम बंगाल, उत्तर प्रदेश, पंजाब और गुजरात में लघु क्षेत्र की कुल इकाइयों का 59 प्रतिशत भाग स्थित था, इनके द्वारा कुल रोजगार का 62 प्रतिशत रोजगार उपलब्ध कराया गया इसमें कुल अचल परिसम्पत् का 66 प्रतिशत लगा हुआ था और कुल उत्पादन का 69 प्रतिशत भाग उत्पन्न होता था। वे राज्य जो लघु-स्तर के उद्योगों को प्रोत्साहित करने में बहुत पिछड़े हुए हैं, उनमें राजस्थान, मध्य प्रदेश और उड़ीसा शामिल हैं।

कुछ जिलों में निश्चितकरण के कारण भी लघु-स्तर की इकाइयों में संकेन्द्रण जान पड़ता है। ऊनी हौजरी की 92 प्रतिशत इकाइयाँ लुधियाना में थीं, सूती हौजरी की 88 प्रतिशत इकाइयाँ कोयम्बटूर, लुधियाना, कलकत्ता, और दिल्ली में थीं, साइकिलों के पुर्जों की 62 प्रतिशत इकाइयाँ लुधियाना, जालन्धर, हावड़ा, विशाल बम्बई में थीं।

### 3. लघु उद्योगों का समर्थन

(The Case for Small-Scale Enterprises)

लघु उद्यम बीते समय में विवादोद्भूत विषय रहा है। यह विवाद अभी भी चल रहा है। कुछ राजनीतिज्ञ लघु

उद्यमों के प्रबल समर्थक हैं, किन्तु कुछ अर्थशास्त्री और उद्योगपति इनके विरोधी हैं। लघु उद्यमों के विकास के पक्ष में दिए जाने वाले तर्कों को संक्षेप में इस प्रकार प्रस्तुत किया गया है—ये बड़े पैमाने पर तत्काल काम जुटाते हैं राष्ट्रीय आय के अपेक्षाकृत अधिक न्यायपूर्ण वितरण का आश्वासन देते हैं और पूँजी तथा कौशल के साधनों को प्रभावशाली ढंग से गति देते हैं—अन्या ये साधन अप्रयुक्त हो रहे जाँएँ। योजनारहित नगरीकरण (Unplanned Urbanisation) से उत्पन्न समस्याओं में से बहुत सी ऐसी हैं जिन्हें देश भर में औद्योगिक उत्पादन के लघु केन्द्रों की स्थापना करके दूर किया जा सकता है।<sup>1</sup> औद्योगिक नीति प्रस्ताव में चार तक प्रस्तुत किए गए हैं।

### रोजगार सम्बन्धी तर्क (Employment argument)

कर्वे समिति ने इस युक्ति पर बल देते हुए लिखा है—“सफल लोकतन्त्र के लिए स्व रोजगार (Self employment) का सिद्धान्त कम से कम उतना ही महत्वपूर्ण है जितना कि स्वशासन (Self government) का।<sup>2</sup> रोजगार विषयक युक्ति इस धारणा पर आधारित है कि लघु उद्यमों के श्रम प्रधान (Labour intensive) होने के कारण उनमें विनियुक्त पूँजी की इकाई अपेक्षाकृत अधिक रोजगार कायम करती है। यह भी माना जाता है कि बड़े उद्यमों की तुलना में छोटे उद्यमों पर अन्य प्रकार से जो थोड़ी अधिक लागत आती है उसकी हानि प्रति अंशतः लघु उद्यमों में उपरिष्कृत (Overheads) पर होने वाली कम लागत से हो जाती है। अतः यह आग्रह किया जाता है कि पूँजी वस्तु उद्योगों और सामाजिक तथा आर्थिक अथ संरचना (Infrastructure) के निर्माण को छोड़कर (क्योंकि इनके लिए पूँजी प्रधान परिमोजनार्थ आवश्यक होती है) विकासशील अर्थव्यवस्था में उत्पादन के अन्य क्षेत्रों में लघु उद्यमों को बढ़ावा दिया जाना चाहिए, क्योंकि इनमें दुर्लभ पूँजी की अपेक्षाकृत कम मात्रा द्वारा रोजगार का विस्तार किया जा सकता है।

धर और लाइडल उपर्युक्त मान्यता का विरोध करते हैं। उनका कहना है कि रोजगार के लिए रोजगार कर्म्य करना धारणीय नहीं है। लघु उद्यमों का आर्थिक औचित्य भी होना चाहिए। धर और लाइडल का कथन है “उत्पादक (या अनुत्पादक) प्रक्रिया में किसी भी सीमा पर श्रमिकों को संख्या बढ़ा देने पर से रोजगार कायम किया जा सकता है। दूसरे शब्दों में ‘महत्त्व का प्रश्न यह नहीं कि अतिरिक्त साधनों का किस प्रकार प्रयोग किया जाए अपितु

यह है कि दुर्लभ साधनों का सर्वोत्तम उपयोग कैसे किया जाए।<sup>3</sup> इस प्रकार रोजगार सम्बन्धी तर्क वस्तुतः “उत्पादन सम्बन्धी तर्क” ही है। इसका अभिप्राय यह है कि लघु उद्यम दुर्लभ पूँजी और उद्यम का उपयोग करके उत्पादन अधिकतम करते हैं। रोजगार की स्थापना इसका आवश्यक सहज परिणाम है। धर और लाइडल जीव द्वारा इस नतीजे पर पहुँचे कि बड़े उद्यमों में दो या तीन पार (Shifts) चलाना एक सामान्य बात है जबकि छोटे उद्यमों में ऐसा नहीं होता। इस प्रकार यद्यपि देखने में ऐसा लगता है कि छोटे उद्यमों में उत्पादन की प्रति इकाई पर कम पूँजी लगाई जाती है किन्तु सामान्यतः सबसे अधिक पूँजी प्रधान विनिर्माण संस्थान (Manufacturing establishments) ऐसी छोटी फैक्टरियाँ हैं जिनमें आधुनिक मशीनों का उपयोग किया जाता है और 50 तक श्रमिक नियुक्त किए जाते हैं।

तालिका 3 पर विचार करने से पता चलता है कि धर और लाइडल का तर्क चाहे तार्किक दृष्टि से सही हो इसको आकड़ों द्वारा पुष्टि नहीं होती। इन आकड़ों से जाहिर है कि 1974-75 में पूँजी रोजगार अनुपात (Capital employment ratio) लघु स्तर क्षेत्र में सबसे कम है। अतः लघु स्तर उद्योगों की रोजगार निर्माण क्षमता बड़े पैमाने के क्षेत्र से 8 गुना है। इसके अतिरिक्त अधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि बृहद् स्तर क्षेत्र की तुलना में लघु स्तर उद्यमों का उत्पाद पूँजी अनुपात (Output capital ratio) 3 गुना है चाहे इनकी श्रम उत्पादिता (Labour productivity) सपेक्ष दृष्टि से कम है। इस तर्क के आधार पर स्पष्टिकार यह कहा जा सकता है कि उत्पादन एवं रोजगार दोनों ही दृष्टियों से विनियोग की अपेक्षाकृत अधिक मात्रा लघु स्तर उद्यमों के पक्ष में बाँटी जानी चाहिए।

तालिका 3 विनिर्माण उद्यमों में पूँजी, रोजगार और उत्पादन

वर्ष	पूँजी आकार	प्रति श्रमिक अचल पूँजी	प्रति श्रमिक मूल्य वृद्धि	प्रति इकाई अचलपूँजी पर मूल्य वृद्धि
1974-75	लघु	3 706	4 799	1 29
	मध्यम	7 935	8 785	1 11
	बड़ा	30 536	13 736	0 43
1978-79	लघु	16 582	7 051	0 43
	मध्यम	27 610	12 521	0 45
	बड़ी	68 166	15 903	0 23

1 Planning Commission Second Five Year Plan, p 47  
2 Report of the Village and Small scale Industries Committee (1955) p 45

3 Dhar and Lydall The Role of Small Enterprises in Ind an Economic Development p 11

4 Ibid, p 91

चाहे छोटे पैमाने के उद्योगों में बढ़ते हुए आधुनिकीकरण के कारण पूँजी-श्रम अनुपात घट रहा है फिर भी 1978-79 के आंकड़ा से यह पता चलता है कि बड़े उद्यमों में पूँजी-श्रम अनुपात छोटे उद्यमों की तुलना में 4 गुना है। उत्पाद-पूँजी अनुपात (प्रति श्रमिक मूल्य वृद्धि) भी छोटे उद्यमों में अनुकूल है।

तालिका 4 भारतीय उद्योगों में उत्पादक पूँजी, रोजगार और मूल्यवृद्धि (1985-86)

प्लांट एवं मशीनरी का कुल मूल्य	प्रति कर्मचारी उत्पादक पूँजी	प्रति कर्मचारी मूल्यवृद्धि	प्रति पूँजी की इकाई के लिए मूल्य वृद्धि
चिट्ठी इकाइयाँ (5 लाख रु से कम)	25 759	11 568	0.45
लघु स्तर इकाइयाँ (35 लाख रुपए तक)	29 793	15 544	0.52
बड़ी इकाइयाँ (35 लाख रु से अधिक)	1 67 681	41 616	0.25

स्रोत Annual Survey of Industries (1985-86) से  
संकलित

1985-86 के लिए उद्योगों के वार्षिक सर्वेक्षण द्वारा उपलब्ध कराए गए आँकड़ों से पता चलता है कि लघु इकाइयों की तुलना में बड़े पैमाने की इकाइयों में प्रति कर्मचारी उत्पादक पूँजी (Productive capital) 5.6 गुना अधिक है परन्तु पूँजी की प्रति इकाई के विरुद्ध मूल्यवृद्धि छोटी इकाइयों में अधिक है। इसमें संदेह नहीं कि प्रति कर्मचारी मूल्यवृद्धि लघु इकाइयों की तुलना में बड़ी इकाइयों में 2.67 गुना अधिक है। 1985-86 का सर्वेक्षण रोजगार और उत्पादन की दृष्टि से लघु इकाइयों को बढ़ावा देने का समर्थन करता है ताकि पूँजी न्यून देश उत्पादन और रोजगार के लक्ष्य में समन्वय स्थापित कर सके।

1981 में घरेलू उद्यमों द्वारा विनिर्माण क्षेत्र में 77 लाख व्यक्तियों को रोजगार उपलब्ध कराया गया जोकि इन उद्यमों में कुल जनित रोजगार (149 लाख) का लगभग 52 प्रतिशत था। छोटे पैमाने की इकाइयों द्वारा 7 प्रतिशत रोजगार उपलब्ध कराया गया मध्यम-स्तर की इकाइयों द्वारा 20 प्रतिशत और बड़े पैमाने की इकाइयों द्वारा 21 प्रतिशत रोजगार उपलब्ध कराया गया। चूँकि कुल रोजगार का आधे से अधिक भाग घरेलू इकाइयों में उत्पन्न होता है और बड़े पैमाने की इकाइयों देश का तेजी से बढ़ती हुई श्रम-शक्ति को समाने की क्षमता नहीं रखती जाहिर है कि इससे छोटे पैमाने और घरेलू उद्यमों को प्रोत्साहन देने का तर्क और भी मजबूत हो जाता है।

## समानता सम्बन्धी तर्क (Equality Argument)

इस तर्क का सार यह है कि बड़े उद्यमों में होने वाली आय की अपेक्षा लघु उद्यमों में होने वाली आय समाज में अधिक व्यापक रूप में वितरित होती है। दूसरे शब्दों में लघु उद्यमों की आय का लाभ बहुत अधिक लोगों को होता है जबकि बड़े उद्यमों में आर्थिक सत्ता के सकेन्द्रण (Concentration of economic power) को प्रोत्साहन मिलता है। इस प्रकार लघु उद्यमों में आय के वितरण में अपेक्षाकृत अधिक समानता लाने का साधन है। कुछ लोगों का यह भी कहना है कि लघु उद्यमों में से अधिकांश एक व्यक्ति-स्वामित्व या साझेदारी संस्थाएँ हैं जिनके फलस्वरूप उनमें मालिक और श्रमिकों के बीच सम्बन्ध अधिक सौहार्दपूर्ण रहता है।

धर और लाइडल की राय में उपर्युक्त तर्क भ्रमपूर्ण है। आँकड़ों यह बताते हैं “सार देशों में बड़ी फैक्टरियों के मुकाबले छोटी फैक्टरियों में औसत मजदूरी (या वेतन) कम होने की सामान्य प्रवृत्ति विद्यमान है।” इसके अलावा छोटी फैक्टरियों में वास्तव में मजदूर सभ्य न होने के कारण मालिक श्रमिकों का अधिकतम शोषण कर सकते हैं। इस प्रकार यह स्पष्ट हो जाता है कि बड़े उद्यमों की तुलना में छोटे उद्यमों में श्रमिकों की न तो आर्थिक स्थिति ही बेहतर होती है और न ही उन्हें सामाजिक सुरक्षा योजनाओं के आधीन अधिक लाभ प्राप्त होते हैं। अतः कम मजदूरी देने के कारण लघु उद्यमों में कम बचत और कम कर उपलब्ध करते हैं जिससे विकास क्षमता कम हो जाती है।

इसमें संदेह नहीं कि धर और लाइडल के तर्क में कुछ सार अवश्य है। किन्तु दूसरी ओर यह भी सत्य है कि अल्पविकसित देशों में श्रमिका को लघु उद्यमों में कम मजदूरी या वेतन पर काम करने या बेकार रहने में से किसी एक स्थिति का चुनाव करना पड़ता है। परिस्थितियाँ उन्हें कम आय वाला काम चुनने के लिए विवश कर देती हैं। यदि लघु उद्यमों में थोड़ी मजदूरी वाला काम भी न मिले तो श्रमिक उससे भी वंचित रह जाएँ। इसके अतिरिक्त फैक्टरी कानून को प्रभावशाली ढंग से क्रियान्वित करके लघु उद्यमों और बड़े उद्यमों में श्रमिकों का औसत मजदूरी का अन्तर कम किया जा सकता है।

## अन्तर्निहित साधन सम्बन्धी तर्क (Latent Resources Argument)

इसका अभिप्राय यह है कि लघु उद्यम अपसंचित धन (Hoarded wealth) उद्यम योग्यता आदि अन्तर्निहित साधनों का उपयोग करने में समर्थ होते हैं। धर और लाइडल का मत है कि अपसंचित धन को काम में लाना केवल एक ही बार प्राप्त होने वाला साधन है। किन्तु क्या यह

सहो नहीं है कि निष्क्रिय अपसंचित धन एक ऐसे आय-प्रवाह को गति देता है जो निरन्तर अग्रसर होता जाता है। लघु उद्यम विसर्जन (Disbarding) को जितना प्रोत्साहन देते हैं, समाज का उत्तना ही लाभ होता है। दूसरे, लघु उद्यमों के कारण छोटे उद्यमकर्त्ताओं का एक ऐसा वर्ग उभर आता है जो अर्थव्यवस्था में गतिशीलता का संचालक होता है। घर और लाइडल के यतानुसार लघु उद्योग में उद्यमकर्त्ताओं को अपेक्षाकृत कम पारिश्रमिक मिलता है। इस तथ्य की ध्यान में रखे तो, "भारत में छोटे उद्यमकर्त्ताओं (Small entrepreneurs) की कुल मिलाकर कमी प्रामाणिक नहीं होती।" किन्तु यह धारणा अधिक ठोस नहीं है। यदि छोटे उद्यमकर्त्ता प्रचुर मात्रा में विद्यमान थे, तो लघु-उद्यमों का विकास क्यों न हो सका। उद्यमकर्त्ता वर्ग का विकास एक विशेष वातावरण में ही हो सकता है। लघु उद्यम ऐसे वातावरण के निर्माण में सहायक होते हैं। इस प्रकार के वातावरण में निजी उद्यमकर्त्ताओं को स्थानीय उद्यमों (Local enterprises) और लागत बचाने के उपायों में अपनी अन्तर्निहित प्रतिभा की अभिव्यक्ति का अवसर मिलता है। स्वतन्त्रता के पश्चात् बड़ी सङ्घा में फर्मों का विकास इस तथ्य का प्रमाण है कि यदि विजली-सम्भरण और ऋण सुविधा आदि के रूप में आधारभूत परिस्थितियाँ कायम कर दी जाईं तो लघु उद्यम विकसित होकर अन्तर्निहित उद्यम-साधनों का उपयोग कर सकते हैं।

### विकेन्द्रीकरण सम्बन्धी तर्क (Decentralization Arguments)

इस तर्क द्वारा उद्योगों के विभिन्न प्रदेशों में फैले होने की आवश्यकता पर बल दिया गया है। बड़े उद्योग बड़े शहरों में ही केन्द्रित रहा करते हैं। छोटे नगरों और देहातों को भी औद्योगिक औद्योगीकरण का लाभ प्राप्त हो सके इसके लिए लघु उद्योगों को प्रोत्साहन देना आवश्यक है। देश का औद्योगीकरण तभी पूर्ण कहा जा सकता है जब उद्योग देश भर में दूर-दूर तक फैले हों। यह सच है कि प्रत्येक गाँव में लघु उद्योग आरम्भ नहीं किए जा सकते किन्तु कई ग्रामों में समूह बताकर हमें ऐसे लघु उद्योग चलाने जा सकते हैं जो अपने ईर्द-गिर्द के क्षेत्र की आवश्यकताएँ पूरी कर सकें। अन्तराष्ट्रीय परिदृश्य आयोगन दल (The International Perspective Planning Team) ने ठीक ही कहा है, "अत्यधिक पिछड़े क्षेत्र में या सीधे गाँवों में बड़ी सङ्घा में उद्योगों की स्थापना की नीति का विफल होना सर्वथा निश्चित है। आर्थिक दृष्टि से ऐसी नीति का अप्रतिफल सिद्ध नहीं किया जा सकता। विद्युत की नीति के अधीन औद्योगिक विकास का केन्द्र न तो महानगर होने चाहिए, न ही गाँव। इन दो छोरों के बीच शहरों और कस्बों का ऐसा सुविस्तृत क्षेत्र, जो क्षमतावान हो, औद्योगिक

विकास का केन्द्र होना चाहिए।" औद्योगिक उद्यमों के विकेन्द्रीकरण से कच्चा माल, निष्क्रिय बचत (Idle saving), स्थानीय प्रतिभा आदि स्थानीय साधनों को गति मिलती है और पिछड़े हुए क्षेत्रों के लोगों का रहन-सहन का स्तर उन्नत हो जाता है। इसके अलावा लघु उद्योगों के कारण रोजगार का क्षेत्र विस्तृत हो जाता है, जिससे थोड़े से औद्योगिक नगरों में पाई जाने वाली भीड़ की समस्या के हल में भी सहायता मिलती है।

सक्षेप में, बड़े उद्यमों के साथ-साथ छोटे उद्यमों का विकास भी किया जाना चाहिए। सरकार की स्वीकृत नीति भी यही है। रोजगार सम्बन्धी तर्क में निश्चय ही कानि बल है, किन्तु ध्यान देने योग्य बात यह है कि हमें अन्ततः ऐसे लघु उद्योग स्थापित नहीं करने हैं जो अक्षम हों। दीर्घकाल की दृष्टि से विचार करने पर लघु उद्यमों को ज़ादी रखने का समर्थन केवल उसी अवस्था में किया जा सकता है जबकि उनमें काम करने वाले तकनीकी दृष्टि से प्रगतिशील और कार्यकुशल बनने की क्षमता रखते हों। अन्तर्निहित अवस्था में इन संरक्षण दिया जाना चाहिए और सरकार को ऐसी परिस्थितियाँ कायम करनी चाहिए जिनमें ये उद्योग विकसित हो सकें।

### 4. अक्षमताओं को दूर करने की नीतियाँ और कार्यक्रम

#### (Policies and Programmes to Remove Disabilities)

इस समय बड़े उद्यमों के मुकाबले इन छोटे उद्यमों के माग में अनेक अड़चन हैं, जैसे दुर्लभ कच्चे माल और आयोजित सामग्री के बाट की विषमतापूर्ण अवस्था, ऋण और वित्त की सुविधाओं का अभाव, तकनीकी निपुणता और प्रबन्धकीय योग्यता (Managerial ability) का निम्न स्तर तथा मण्डों से संपर्क का अभाव। इसलिए लघु उद्यमों की प्रतिस्पर्धा शक्ति बढ़ाने के उद्देश्य से यह आवश्यक है कि इनकी कमजोरियों को दूर करने के लिए सम्पूर्ण दृष्टि विकसित की जाए।

(1) कच्चे पदार्थों, आयोजित कल पुर्जों और उपकरणों का बटवारा—दूसरा अन्तराष्ट्रीय दल ने लघु उद्यमों के लिए कच्चे पदार्थों, आयोजित कल-पुर्जों और चुने हुए आयोजित उपकरणों को उपलब्धता की समस्या का अध्ययन किया। दल ने इस तथ्य पर विशेष बल दिया कि सरकार को कच्चे माल के आवंटन (Allocation) की पद्धति भेदभावपूर्ण है। एक ही वस्तु का उत्पादन करने वाले बड़े उद्यमों की तुलना में छोटे उद्यमों को उनकी कुल क्षमता



की दृष्टि से सामान्यतः कम हिस्सा दिया जाता है। इसका परिणाम यह होता है कि बड़े उद्यमों की तुलना में छोटे उद्यमों को अपनी आवश्यकता का माल चोर बाजार से खरीदना पड़ता है जिससे उन्हें बड़े उद्यमों की तुलना में घाटा रहता है। सरकार ने स्थिति में सुधार के लिए कई कदम उठाए हैं।

(2) ऋण और वित्त (Credit and Finance)—लघु उद्यमों की वित्तीय अक्षमता एक निश्चित तथ्य है। इन उद्यमों की आवश्यकताएँ निजी साहूकारों से भारी ब्याज पर ऋण लेकर पूरी होती हैं जिसका परिणाम यह होता है कि इनकी उत्पादन लागत बढ़ जाती है। फिर भी कुछ लघु उद्यम ऐसे हैं जो पर्याप्त प्रतिभूति दे सकते हैं। इन्हें विशेष वित्तीय संस्थानों से दीर्घकालीन ऋण मिल जाता है और कभी-कभी वाणिज्यिक बैंकों (Commercial banks) से कार्यकारी पूँजी के लिए नकद उधार (Cash credit) भी प्राप्त होता है। किन्तु "भारत की औद्योगिक अर्थव्यवस्था में लघु उद्यमों की महत्वपूर्ण भूमिका को देखते हुए इन्हें मिलने वाली ऋण की कुल राशि भारतीय उद्योगों की कुल ऋण राशि का बहुत ही छोटा अंश जान पड़ती है।" मार्च 1994 में वाणिज्यिक बैंकों द्वारा सभी उद्योगों को दिए गए 80 492 करोड़ रुपये के उधार में छोटे उद्यमों का भाग 22 620 करोड़ रुपये अर्थात् 28 प्रतिशत था। अतः लघु उद्योगों के प्रति वित्तीय संस्थानों के दृष्टिकोण में वास्तविक परिवर्तन आवश्यक है। किसी उद्यम की उधार पात्रता का निर्णय परिसम्पत्त (Assets) से प्राप्त होने वाले मूल्य के आधार पर न करके इस दृष्टि से किया जाना चाहिए कि उसमें काम करने और मुनाफा कमाने का कितना सामर्थ्य है। इसके लिए एक समन्वित ऋण-व्यवस्था का विकास आवश्यक है जिसके आधीन उचित ब्याज-दर पर पर्याप्त मात्रा में दीर्घकालीन ऋणपूँजी (Loan capital) और अल्पकालीन उधार मिल सके।

रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया ने 1960 में छोटे उद्यमों की सहायता के लिए एक उधार गारण्टी योजना (Credit Guarantee Scheme) जारी की। इस योजना के अनुसार रिजर्व बैंक गारंटी संस्था का कार्यभाग अदा करता है और उधार लिए गए ऋण पर ब्याज एवं मूलधन की वापसी का दायित्व अपने ऊपर ओढ़ता है। इस योजना के आधीन 1968-69 में लघु-उद्यमों को लगभग 163 करोड़ रुपये का ऋण दिया गया। इस योजना के आधीन ऋण सुविधाओं का तीव्र विस्तार हुआ और जून 1984 तक गारन्टीकृत ऋणों की मात्रा 8 058 करोड़ रुपये हो गई। इससे जाहिर है कि संस्थानात्मक (Institutional) उधार के प्रवाह में लघु-क्षेत्र की ओर लगातार वृद्धि हो रही है। रिजर्व बैंक के एक अध्ययन के अनुसार छोटे पैमाने के उद्यमकर्त्ता बड़े पैमाने के

उत्पादकों की तुलना में कहीं ईमानदार हैं और वे बड़े उत्पादकों की तुलना में व्यक्तिगत रूप में कहीं अधिक जोखिम सहन करते हैं। इसकी पुष्टि के लिए रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया रिपोर्ट (1984-85) से पता चलता है कि इस योजना के आधीन कुल 59 करोड़ रुपये के 18,720 ढावे 1984-85 के दौरान किए गए जिनमें 11,408 ढावे मजूर करके 12.5 करोड़ रुपये अदा किए गए (अर्थात् उधार संस्थानों द्वारा दिए गए कुल ऋण का 15 प्रतिशत)। यह ईमानदारी और ऋणपत्रता का सराहनीय रिकार्ड है। इसके बावजूद और ऋण सुविधाओं के विस्तार के होते हुए भी, अधिकतर कारीगर एवं शिल्पी विशेषकर वे जो समाज के कमजोर वर्गों से हैं और छोटे कस्बों और ग्रामों में रहते हैं, अपनी ऋण आवश्यकताओं के लिए उधार प्राप्त नहीं कर पाते।

(3) तकनीकी सहायता (Technical Assistance)—पिछड़ी हुई टेक्नोलॉजी और प्रशिक्षण एवं अनुभवी पर्यवेक्षण-कर्मचारियों (Supervisory personnel) की कमी के कारण लघु उद्योगों का विकास अवरुद्ध हो रहा है। अतः उत्पादन-कुशलता में वृद्धि करने और नये पदार्थों के निर्माण को उत्तेजना देने के लिए तकनीकी सहायता भी महत्वपूर्ण एवं उपयोगी सिद्ध हो सकती है। इस समय लघु स्तर की इकाइयों को तकनीकी परामर्श एवं सहायता देने के लिए कुछ संस्थाएँ विद्यमान हैं। इनमें पहली है केन्द्रीय लघु उद्योग संगठन जो अपनी सेवा संस्थाओं और विस्तार केन्द्रों के माध्यम से तकनीकी योग्यता प्राप्त कर्मचारियों की व्यवस्था करता है। ये सेवा संस्थाएँ और विस्तार केन्द्र उद्यमकर्त्ताओं को तकनीकी समस्याओं के सम्बन्ध में परामर्श देते हैं। दूसरे प्रकार की तकनीकी सहायता सामान्य सुविधा प्रदान करने वाली वर्कशॉपों की ओर से दी जाती है। ये वर्कशॉपें छोटी फर्मों की ओर से कठिन निर्माण कार्य अपने हाथों में ले लेती हैं। निर्माण के लिए सुदृढ़ लागत ली जाती है। यह दुर्भाग्य की बात है कि उत्पादन सुविधाओं का पूर्ण उपयोग नहीं किया जा रहा है। परिणामतः सामान्य सुविधा प्रदान करने वाली वर्कशॉपें तकनीकी प्रशिक्षण केन्द्रों (Technical training centres) में परिवर्तित कर दी गई हैं।

(4) विपणन सहायता (Marketing Assistance)—लघु उद्योग की विपणन सम्बन्धों अनेक कठिनाइयाँ भी उठानी पड़ती हैं क्योंकि इनमें निर्मित पदार्थ अमानकीकृत (Unstandardised) होते हैं और उनकी किस्म में भी परिवर्तन होता रहता है। निस्सन्देह लघु उद्योगों के पदार्थों में डिजाइन की मौलिकता रहती है, पर इससे बाजार की अपूर्णता उत्पन्न होती है जिससे विहित (Branded) और विज्ञापित वस्तुओं (Advertised goods)

को लाभ पहुँचता है। अतः यह और भी आवश्यक है कि सरकार इन पदार्थों का प्रचार करने तथा उत्पादकों और व्यापारियों को एक-दूसरे के निकट स्थावर उच्च अपूर्णताओं को समाप्त करे। बिजली की गारंटी देने के उद्देश्य से सरकार लघु फर्मों द्वारा बेचे गए पदार्थों में से कुछ पर 15 प्रतिशत तक का अधिमान देती है। राष्ट्रीय लघु स्तर उद्योग निगम छोटी फर्मों को सरकारी एवं प्रतिरक्षा क्रय के अधिकतर भाग को प्राप्त करने में सहायता देता है परन्तु यह स्वयं विपणन का दायित्व नहीं लेता। इस निगम द्वारा छोटे पैमाने को इकाइयों के लिए 1979-80 में 70 करोड़ रुपये के क्रय आदेश (Purchase orders) प्राप्त किए गए।

(5) औद्योगिक बस्तियाँ (Industrial Estates)~ औद्योगीकरण की राह पर चलने वाले नये देशों में भारत ही ऐसा अनुदाहरण देता है जिसने आधुनिक लघु उद्योगों के विकास को और उत्तेजन देने के लिए औद्योगिक बस्तियों के विस्तार को अपनाया है। औद्योगिक बस्तियों में लघु उद्यमकारों के समुदाय को स्थान एवं अन्य मूलभूत सामान्य सुविधाएँ उपलब्ध कराएँ पर उपलब्ध कराई जाती हैं। छोटी पंचवर्षीय योजना (1980-85) के अनुसार मार्च 1979 में 662 औद्योगिक बस्तियाँ कार्य कर रही थीं। इन बस्तियों में 13,467 इकाइयाँ कार्य कर रही थीं जिनका वार्षिक उत्पादन 636 करोड़ रुपये था और इस प्रकार 2.2 लाख व्यक्ति को रोजगार प्राप्त था।

सरकार द्वारा प्रोत्साहन की नीति अपनाने के बावजूद, वास्तव में अभी भी कई बाधाएँ बनी हुई हैं। पहली, बड़े पैमाने के क्षेत्र की अपेक्षा छोटे पैमाने की इकाइयों को अपने आवेदनो को स्वीकृति के लिए कहीं अधिक समय प्रतीक्षा करनी पड़ती है। इसमें भी सन्देह नहीं कि बड़े उद्यम सरकार से अधिक सहायता प्राप्त कर लेते हैं। दूसरी, बहुत से लघु उद्योग प्रारम्भिक एवं आधुनिक मशीनों के उपलब्धता की आवश्यकताओं के लिए वस्तुएँ तैयार करते हैं। इससे राजकीय सहायता का उद्देश्य पूरा नहीं होता और सहायता का अपनिर्देशन होता है। तीसरी, कुछ बड़े उद्योग, सरकार द्वारा छोटे उद्योगों के लिए उपलब्ध कराई गई रियायतों का अपने हित में प्रयोग करते हैं। चूँकि छोटे उद्यमों को लाइसेंस लेना नहीं पड़ता इस मार्ग का लाभ उठाकर कुछ बड़ी फर्में वास्तव में बहुत से उद्योगों अर्थात् दियासलाई, सिलाई मशीनों, साइकिल आदि में घुस गई हैं। अन्तिम, इन उद्यमों का भारी सकेन्द्रण 6 राज्यों अर्थात् गुजरात, पंजाब, तमिलनाडु, महाराष्ट्र, उत्तर प्रदेश और पश्चिम बंगाल में हो गया है। अतः भविष्य में स्तुलित क्षेत्रीय विकास की दृष्टि से अन्य राज्यों में अधिक सहायता देनी होगी।

लघु उद्योगों की प्रगति को समीक्षा करते हुए सातवीं

योजना ने स्पष्ट लिखा—“आधुनिक छोटे उद्योगों, जिनमें बिजली चालित कारखाने भी शामिल हैं, क्षेत्रीय दृष्टि से अधिक फले हुए नहीं हैं, इनमें से अधिकतर विकसित राज्यों में सकेन्द्रित हैं और इन राज्यों में भी, कुछ ही क्षेत्रों में जो या तो बड़े नगर हैं या विकसित नगरीय सकेन्द्रण (Urban concentrations) या औद्योगिक बस्तियाँ हैं जिनमें अधिकतर छोटे उद्यम स्थित हैं।”

अन्तिम, वाणिज्य बैंकों द्वारा छोटे उद्योगों को दी गई वित्तीय सहायता के बारे में सातवीं योजना ने निष्कर्ष निकाला है—“उधार उपलब्ध कराने के मामले में, छोटे उद्योगों को ‘प्राथमिकता क्षेत्र’ (Priority sector) में शामिल करने से बैंक वित्त के इनकी ओर प्रवाहित होने से मदद मिलती है, किन्तु इसका प्रसार एक समान नहीं हुआ। वास्तव में, छोटे स्तर की इकाइयों में छोटी इकाइयों को पर्याप्त लाभ नहीं हुआ और वे अभी भी साहूकारों पर उधार के लिए निर्भर हैं। यह उधार शाण्डालिक ब्याज दर पर मिलता है और इससे उनका मुनाफा कम हो जाता है।”

## 5. योजनाओं के अन्तर्गत ग्रामोद्योग एवं लघु उद्योग

पहली और दूसरी योजना में ग्रामोद्योगों एवं लघु उद्योगों पर लगभग क्रमशः 42 करोड़ रुपये और 187 करोड़ रुपये खर्च किए गए थे, किन्तु तीसरी योजना में इस क्षेत्र पर 241 करोड़ रुपये खर्च किए गए और वार्षिक योजनाओं (1966-69) के दौरान 132 करोड़ रुपये व्यय किए गए। चौथी योजना (1969-74) के दौरान ग्राम तथा लघु उद्योगों के विकास के लिए 251 करोड़ रुपये का वास्तविक व्यय किया गया। सरकारी क्षेत्र के अतिरिक्त गैर-सरकारी क्षेत्र द्वारा 560 करोड़ रुपये के प्रत्याशित विनियोगों की अपेक्षा अधिक विनियोग हुआ।

संगठित पाचवीं योजना में लघु तथा ग्राम उद्योगों के लिए 510 करोड़ रुपये की व्यवस्था की गई। 1974-78 के दौरान ग्राम तथा लघु उद्योगों पर 388 करोड़ रुपये खर्च किए गए। परिणामतः विकेन्द्रीकृत क्षेत्र (Decentralised sector) में कपड़े का उत्पादन 1977-78 में बढ़कर 410 करोड़ मीटर हो गया—230 करोड़ मीटर हथकरघे से और 180 करोड़ मीटर बिजली करघे (Power loom) से। 1974-75 और 1977-78 के बीच हस्तशिल्पों का निर्यात 194 करोड़ रुपये से बढ़कर 440 करोड़ रुपये हो गया। इसी प्रकार लघु-स्तर उद्योगों का उत्पादन जो 1974-75 में 538 करोड़ रुपये था, बढ़कर 1977-78 में 1,000 करोड़ रुपये हो गया।

छठी योजना (1980-85) में ग्राम तथा लघु उद्योग

छठी योजना (1980-85) में ग्राम तथा लघु उद्योगों पर

वास्तविक अनुमानित परिव्यय 1952 करोड़ रुपए हुआ। दूसरे शब्दों में इस क्षेत्र को कुल योजना परिव्यय का 1.8 प्रतिशत प्राप्त हुआ। छठी योजना की प्रगति की समीक्षा से पता चलता है कि इस क्षेत्र में उत्पादन 1979-80 में 33 538 करोड़ रुपए था और यह बढ़कर 1984-85 में 65,730 करोड़ रुपए हो गया और इसी प्रकार इस क्षेत्र से निर्यात जो 1979-80 में 2,281 करोड़ रुपए था बढ़कर 1984-85 में 4 558 करोड़ रुपए हो गया। जहां तक रोजगार का सम्बन्ध है, यह 1979-80 में 234 लाख व्यक्ति था और 1984-85 तक बढ़कर 315 लाख व्यक्ति हो गया। जहाँ पर उत्पादन का लक्ष्य मोट्रिक इंच से पार कर लिया गया रोजगार लक्ष्य प्राप्त नहीं किया जा सका। छठी योजना में ग्राम तथा लघु उद्योगों द्वारा 326 लाख व्यक्तियों के लिए रोजगार उपलब्ध करने का लक्ष्य रखा गया था।

### सातवीं योजना में ग्राम तथा लघु उद्योग

सातवीं योजना (1985-90) में ग्राम तथा लघु उद्योगों के लिए निम्नलिखित उद्देश्य तय किए गए (i) उद्योगों की समृद्धि तथा व्यापक प्रसार में सहायता करना (ii) कारीगरों को आमदनी के स्रोतों को बढ़ाना (iii) स्वरोजगार के अवसर पैदा करना और उन्हें बनाए रखना (iv) स्थानीय कौशल और संसाधनों का उपयोग करके माल और सेवाओं की नियमित पूर्ति सुनिश्चित करना (v) उपयुक्त प्रशिक्षण और प्रोत्साहनों के माध्यम से उत्पादन की उन्नत तकनीकों का प्रयोग करके उद्यमशीलता विकसित करना।

सातवीं योजना में ग्राम तथा लघु उद्योगों के लिए 2 752 करोड़ रुपए का प्रावधान किया गया जो कुल परिव्यय का 1.5 प्रतिशत था। परन्तु 1985-90 की सातवीं योजना की अवधि के लिए वास्तविक व्यय 3 249 करोड़ रुपए आका गया।

ग्राम तथा लघु उद्योगों की प्रगति की समीक्षा से पता चलता है कि आधुनिक लघु क्षेत्र उद्योगों और बिजली करवा कपड़ा बनाने वाले क्षेत्रों ने तेजी से प्रगति की और वे अपने उत्पादन रोजगार एवं निर्यात के लक्ष्य को पार कर गए। 1984-85 में आधुनिक लघु स्तर क्षेत्र के 50 520 करोड़ रुपए के लक्ष्य के विरुद्ध इस क्षेत्र का उत्पादन बढ़कर 1989-90 में 92 080 करोड़ रुपए हो गया अर्थात् इसमें 12.7 प्रतिशत की औसत वार्षिक वृद्धि हुई। किन्तु खादी ग्राम तथा हाथकरवा कपड़ा और नारियल जटा और नारियल उत्पाद में उत्पादन लक्ष्य से कम रहा। एक और क्षेत्र जिसमें निम्पादन बहुत ही अच्छा रहा हस्तशिल्प उद्योग है जिसमें निर्यात बढ़कर 1989-90 में 1 14 314 करोड़ रुपए हो गया। अतः स्थिर कीमती पर इसमें 1984-85 और 1989-90 के दौरान 12.1 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई।

रोजगार के रूप में, वृद्धि दर 4.4 प्रतिशत थी। निर्यात के संदर्भ में उपलब्धि सराहनीय थी। वर्तमान कीमतों पर ग्राम तथा लघु उद्योगों के निर्यात जो 1984-85 में 4 558 करोड़ रुपए थे बढ़कर 1989-90 में 14 807 करोड़ रुपए हो गए अर्थात् इनमें 26.8 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई। परन्तु खेद की बात यह है कि सातवीं योजना के दौरान प्राप्त वृद्धि दर 1990-91 और 1991-92 में बनी नहीं रहेगी क्योंकि विदेशी मुद्रा की कमी के कारण आयातित कच्चे मालों हिस्सों एवं पूंजी वस्तुओं की उपलब्धि पर असर पड़ा। इसके अतिरिक्त उधार निपौड़न (Credit squeeze) ब्याज की ऊँची दरों विदेशी बाजार में प्रतिस्पर्धा में भी बुरा प्रभाव हो डाला। परन्तु इस बात से इन्कार नहीं किया जा सकता कि लघु एवं ग्राम उद्योगों के अर्थव्यवस्था पर लाभकारी प्रभाव निगम क्षेत्र को दिए गए प्रोत्साहनों की तुलना में कहीं अधिक थे।

सातवीं योजना की प्रगति से पता चलता है कि राज्य आधुनिक लघु क्षेत्र को अधिक प्रोत्साहन उपलब्ध कराता है क्योंकि इनमें उत्पादन एवं रोजगार की वृद्धि-दरें ऊँची हैं।

### तालिका 5 सातवीं योजना (1985-90) के दौरान लघु क्षेत्र की वृद्धि-दरें

	आधुनिक	पारम्परिक	कुल
उत्पादन	12.4	9.9	12.1
रोजगार	6.1	3.2	4.4
निर्यात	26.5	26.6	26.6

स्रोत आठवीं पंचवर्षीय योजना (1992-97) में दिए गए आंकड़ों से आकृतित

निर्यात के संदर्भ में भी लघु उद्योग क्षेत्र का निष्पादन निगम क्षेत्र की तुलना में बेहतर रहा है। पारम्परिक क्षेत्र में, हस्तशिल्पो (Handicrafts) के विकास की ओर विशेष ध्यान देना चाहिए क्योंकि पारम्परिक लघु क्षेत्र में मुख्य निर्यात कमाने वाला क्षेत्र है और लघु क्षेत्र के कुल निर्यात का 89 प्रतिशत इसके द्वारा उपलब्ध कराया जाता है।

### 6 लघु-क्षेत्र औद्योगिक नीति (1991)

6 अगस्त 1991 को भारत सरकार ने अपनी लघु क्षेत्र औद्योगिक नीति की घोषणा की जिसके मुख्य लक्षण निम्नलिखित हैं -

1980-90 के दशक के दौरान लघु क्षेत्र अर्थव्यवस्था के एक गत्यात्मक एवं जीवन्त क्षेत्र के रूप में उभरा है। सातवीं योजना के अन्त तक यह विनिर्माण क्षेत्र के उत्पादन के सकल मूल्य के लगभग 35 प्रतिशत और देश के कुल

निर्यात में 40 प्रतिशत के बराबर योगदान देता है। इसके द्वारा 120 लाख व्यक्तियों को रोजगार उपलब्ध कराया गया।

1990-2000 के दशक के दौरान नयी नीति का उद्देश्य इस क्षेत्र को और अधिक सक्षम बनाना और इसे विकासोन्मुख बनाना है ताकि यह विकास में अपनी पूरी शक्ति से योगदान कर सके, विशेषकर उत्पादन, रोजगार और निर्यात में वृद्धि के रूप में।

### पिछी उद्यम (Tiny Enterprises)

सरकार ने पहले ही प्लान्ट और मशीनरी की दृष्टि से लघु-स्तर उद्यमों की विनियोग सीमाएँ बढ़ा दी हैं और निर्यात-प्रेरित इकाइयों में इन्हें 75 लाख रुपये और लघु उद्यमों एवं अनुषंगी इकाइयों (Ancillary units) में इन्हें क्रमशः 60 लाख और 75 लाख रुपये कर दिया है। पिछी उद्यमों के सदर्भ में यह सीमा 2 लाख रुपये से बढ़ाकर 5 लाख रुपये कर दी गई है।

सेवा उप-क्षेत्र एक तेजी से बढ़ रहा क्षेत्र है और रोजगार जनन के रूप में इसकी क्षमता स्वीकार करनी होगी। अतः सेवा क्षेत्र (Service sector) में काम कर रही सभी इकाइयों, जहाँ कहीं भी वे स्थित हों, लघु क्षेत्र में ही शामिल की जाएँगी और उनकी विनियोग सीमा (Investment limit) पिछी क्षेत्र के तदनुसार हो होगी।

### वित्तीय आलम्बन सम्बन्धी उपाय

उधार की अपर्याप्त उपलब्धि-अल्पकालीन एवं दीर्घकालीन-लघु स्तर क्षेत्र की लगातार समस्या बनी रही है। भविष्य में साहाय्यित (Subsidised) अथवा सस्ते उधार को बचाए, नीति का बल उधार के पर्याप्त प्रवाह को आवश्यक करना है और इसके आवंटन की गुणवत्ता को उन्नत करना है ताकि इस क्षेत्र की क्रियाएँ सक्षम हो सकें।

पूँजी बाजार तक पहुँच को कायम करने और आधुनिकीकरण और तकनालाजीय उन्नति (Technological upgradation) को प्रोन्नत करने के लिए अन्य औद्योगिक उद्यमों को लघु-क्षेत्र की इकाइयों में 24 प्रतिशत की सीमा तक कुल हिस्सा-पूँजी में सहयोग करने की इजाजत होगी। इससे अनुषंगीकरण (Ancillarsation) और उप-ठेकेदारी को सशक्त प्रोत्साहन मिलेगा जिसके परिणामस्वरूप रोजगार अवसरों का विस्तार होगा।

लघु उद्यमों को विलम्बित भुगतान की समस्या का समाधान करने की दिशा में पहले कदम के रूप में आउट सेवाएँ (Factoring services) भारतीय लघु उद्योग विकास बैंक के द्वारा स्थापित की जा रही हैं और इनका संचालन वाणिज्य बैंकों के माध्यम द्वारा किया जाएगा। लघु उद्यमों के बिलों के तुरन्त भुगतान के लिए एक उचित विधान बनाया जाएगा।

### अध सरचना सुविधाएँ (Infrastructural Facilities)

लघु-स्तर क्षेत्र की वस्तुओं को उत्पादिता एवं स्पर्द्धाशक्ति उन्नत करने के लिए लघु उद्योग विकास संस्था (Small Industries Development Organisation) के आधीन तकनालाजी विकास केन्द्र (Technology Development Cell) स्थापित किया जाएगा। यह संस्था अन्य औद्योगिक अनुसंधान एवं विकास संस्थाओं से सम्पर्क स्थापित करेगी ताकि अपने उद्देश्यों को प्राप्त कर सके।

### उद्यमकर्तृत्व की प्रोन्नति (Promotion of entrepreneurship)

सरकार पहली पीढ़ी के उद्यमकर्ताओं को प्रोन्नत करने का कार्यक्रम जारी रखेगी और प्रशिक्षण द्वारा उनके प्रयास को मजबूत बनाएगी। उद्यमकर्तृत्व विकास प्रोग्राम को बढ़ावा देने के लिए बहुत से प्रशिक्षक (Trainers) और प्रेरक तैयार किए जाएँगे। महिला उद्यमकर्ताओं को विशेष प्रशिक्षण कार्यक्रमों द्वारा सहायता प्रदान की जाएगी।

### ग्राम उद्योग ग्राम उद्योग हथकरघा

हथकरघा क्षेत्र द्वारा देश के कुल वस्त्र उत्पादन का 30 प्रतिशत उपलब्ध कराया जाता है। सरकार की यह नीति है कि हथकरघा क्षेत्र को प्रोन्नत किया जाए ताकि ग्राम क्षेत्रों में रोजगार को बनाए रखा जाए और हथकरघा बुनकरों के जीवन-स्तर को उन्नत किया जा सके।

जनता कपड़ा योजना जो प्रायः बुनकरों को न्यूनतम आजीविका के स्तर के लिए आय जुटाती है आठवीं योजना के अन्तिम वर्ष तक समाप्त कर दी जाएगी और इसका प्रतिस्थापन एक नए ग्राजेट पैकेज प्रोग्राम द्वारा किया जाएगा जिसके आधीन करणों के आधुनिकीकरण प्रशिक्षण, बेहतर डिजाइन बेहतर रंग एवं रसायन और विपणन सहायता के लिए काफी मात्रा में राशि उपलब्ध कराई जाएगी।

हस्तशिल्प क्षेत्र (Handicraft Sector)—हस्तशिल्प क्षेत्र के मुख्य अंग जो प्राचीन औद्योगिकीकरण को बढ़ावा दे सकते हैं उत्पादन एवं विपणन हैं। प्रशिक्षण एवं डिजाइन-विकास की योजनाओं और उत्पादन एवं विपणन सहायता के कार्यक्रमों को प्रोत्साहन दिया जाएगा।

अन्य ग्राम उद्योग—सरकार ग्राम तथा कुटीर उद्यमों के विस्तार को आवश्यकता को स्वाकार करती है ताकि गैर-फार्म रोजगार के अवसर बढ़ाए जा सकें। इसके लिए खादी और ग्राम उद्योग आयोग और राष्ट्रीय खादी और ग्राम उद्योग बोर्डों की क्रियाओं का विस्तार किया जाएगा ताकि ये संस्थाएँ मजबूत बनकर अपने दायित्व को प्रभावी रूप में पूरा कर सकें।

खादी एव ग्राम उद्योगों की क्रियाओं का क्षेत्रीय पद्धति के द्वारा तीव्र विकास किया जाएगा और उन कार्यक्रमों पर विशेष बल दिया जाएगा जो देश भर में कमजोर वर्गों अर्थात् अनुसूचित जातियों एवं जनजातियों और महिलाओं को लाभ पहुंचाए।

### लघु उद्योग नीति का मूल्यांकन

लघु उद्योग नीति वक्तव्य (1991) में सरकार ने इस क्षेत्र को अर्थव्यवस्था के गत्यात्मक एवं जीवन्त क्षेत्र के रूप में सम्मोहित किया और नई नीति में इस क्षेत्र के रास्ते में आने वाली सभी रुकावटों को विनियमन एवं अधिकारीकरण (Bureaucratization) को अड़चनों से मुक्त करने का निर्णय लिया। अतः नया नारा है "प्रतिस्पर्धा" न कि "आरक्षण"।

प्रश्न उठता है कि क्या नई नीति एक बेहतर आर्थिक पर्यावरण का विश्वास दिलाती है जिसमें लघु तथा पिछड़े क्षेत्र अपनी विकास-क्षमता को पूर्णतया विकसित कर सकेंगे?

पहला उधार की उपलब्धि के प्रश्न को ही लीजिए। सरकार लघु क्षेत्र के लिए "रियायती उधार" के मिथक का प्रचार करती रही है। चाहे रियायती उधार पर ब्याज की दर गैर-रियायती उधार पर ब्याज दर से केवल 0.5 से 1 प्रतिशत ही कम है। परन्तु अब इस मिथक को भी हटाकर यह प्रस्ताव किया जा रहा है कि साहाय्यता/सस्ते उधार की अपेक्षा उधार की पर्याप्त उपलब्धि पर बल दिया जाएगा। पहले भी, लघु उद्योगों को सस्ता उधार कहा मिलता था। यदि लघु क्षेत्र ऋणों की स्वीकृति के साथ जुड़े हुए भ्रष्टाचार और इनकी प्राप्ति में विलम्ब को भी ध्यान में रखा जाए। परन्तु उधार की उपलब्धि की सद्भावना को छोड़ उधार की मात्रा के बारे में कोई ठोस बात नहीं कही गई। ऐसी कपोल कल्पना से लघु क्षेत्र का विकास संभव नहीं हो जाता। सरकार को यह निश्चित करना चाहिए था कि संस्थानात्मक उधार (Institutional credit) का कितना भाग प्राथमिकता के आधार पर लघु-क्षेत्र को उपलब्ध कराया जाएगा। इसे ऐसी कार्यनीति भी तय करनी चाहिए थी जो सरकारी लालफीतशाही और भ्रष्टाचार को उधार की स्वीकृति में कम कर सके।

दूसरी नीति वक्तव्य में एक महत्वपूर्ण सिफारिश की गई है कि किसी अन्य उद्यम को लघु-इकाइयों में 24 प्रतिशत तक हिस्सा-पूँजी के स्वामित्व की इजाजत होगी-अन्य उद्यम छोटे हो या बड़े भारतीय हो या विदेशी। इस धारणा का मूल आधार यह है कि बाहरी तत्वों को चूँकि 24% की सीमा तक हिस्सा पूँजी में अधिकार दिया गया है इस कारण वे अल्पसंख्या में रहेंगे और उनका लघु-इकाइयों पर प्रभुत्व कायम नहीं हो सकेगा। दूसरे बड़ी या विदेशी

फर्मों के इस क्षेत्र में प्रवेश द्वारा बड़े पैमाने के उद्यमों से लघु-क्षेत्र को तकनालाजी का हस्तांतरण हो सकेगा। इन तर्कों की गहरी छानबीन से पता चलता है कि ये तर्क मिथ्यापूर्ण हैं। राम के वैया भूतपूर्व लघु-स्तर उद्योग विकास उपायुक्त इस सम्बन्ध में लिखते हैं। अभी भी, यह कहा जाता है कि बहुत सी लघु-इकाइयाँ बड़ी इकाइयों द्वारा अपने नामजद बेनामी स्वामियों द्वारा नियन्त्रित की जाती हैं। यह भय है कि इस नये प्रावधान द्वारा यह स्थिति कानूनी रूप धारण कर लेगी और 24 प्रतिशत हिस्सा-पूँजी के साथ एक या दो ऐसे परिवारों को जोड़ जो हिस्सों के स्वामी हैं लघु इकाई वस्तुतः बड़ी कम्पनी को (यदि कानूनी रूप में ऐसा न भी हो) एक अनुष्ठी कम्पनी बन जाएगी। सरकार इसे लघु-क्षेत्र का बड़े क्षेत्र के साथ समन्वय कहती है किन्तु यह तो लघु क्षेत्र का निर्भरता-मॉडल (Dependency Model) है जिससे वह बड़े पैमाने के उद्योगों का उपाग बन जाएगा और इस प्रकार बड़े उद्योगों द्वारा छोटे उद्योगों का शोषण होता रहेगा। इस नई स्थिति में भारतीय अर्थव्यवस्था में इस क्षेत्र में श्रम-विस्थापन प्रभाव (Labour displacement effects) बहुत गम्भीर रूप धारण कर जाएँगे जोकि अभी तक अपनी जनसंख्या और परिणामतः श्रमशक्ति को वृद्धि दर को नियन्त्रित नहीं कर पायी है।

जहाँ तक बड़ी इकाइयों द्वारा छोटी इकाइयों को तकनालाजी हस्तांतरण (Technology transfer) का प्रश्न है यह बात बड़ी सन्देहपूर्ण है कि क्या बड़ी इकाइयाँ ऐसा करना चाहेंगी। बड़ी इकाइयाँ तो छोटे मोटे कार्यों या उप-उत्पादों के लिए छोटी इकाइयों को केवल उप ठेके पर काम कराना चाहती हैं वे उन्हें कभी भी अपने बल पर स्वतन्त्र बनने नहीं देना चाहेंगी।

तीसरे छोटी इकाइयों की रुग्णता के बारे में हुए बहुत से अध्ययनों से पता चलता है कि बड़ी फर्में छोटी इकाइयों को समय पर भुगतान नहीं करतीं। बावजूद इसके वे छोटी इकाइयों से भाल प्राप्त कर चुकी होती हैं। अपनी कार्यकारी पूँजी की आवश्यकताओं को पूरा न कर सकने के कारण, ये इकाइयाँ बीमार पड़ जाती हैं और बन्द कर दी जाती हैं क्योंकि बड़ी फर्में कई बार भुगतान में छ मास का और कुछ स्थितियों में एक साल का विलम्ब कर देती हैं। यह आशा की जाती है कि नई नीति ऐसा कानून बनाएगी जिसके आधीन लघु क्षेत्र को 45 दिन के अन्दर भुगतान करना पड़े। जनता सरकार ने ऐसा करने का वायदा किया, परन्तु इस सम्बन्ध में कानून पास न कर सकी। कांग्रेस (इ) की सरकार भी इस गम्भीर समस्या की ओर ध्यान नहीं दे रही है कि किस प्रकार बड़े क्षेत्र की छोटे क्षेत्र के प्रति गैर-कानूनी और शोषणात्मक क्रियाओं को अनुशासित किया जाए।

चौथे सरकारी नीति लघु क्षेत्र में बीमार इकाइयों की

बड़ी सख्या के प्रति अनभिज्ञ जान पड़ती है। आर्थिक समीक्षा (1993-94) के अनुसार लघु स्तर क्षेत्र में 2.46 लाख इकाइयाँ बीमारी हैं और बकाया ऋण की राशि, 3,100 करोड़ रुपए है। मूल प्रश्न यह है कि क्या लघु क्षेत्र की इकाइयों में बड़े पैमाने पर रणनीति को रोका जा सकता है? इसके लिए जरूरी है कि छोटी इकाइयों के प्रबन्ध में अधिक व्यवसायीकरण (Professionalism) लाया जाए। यह कहना उचित होगा कि घटिया प्रबन्ध रणनीति के मुख्य कारणों में से एक माना जाता है। अतः यह आवश्यक है कि छोटे उद्यमकर्ताओं को उद्यमों के प्रबन्ध के बारे में प्रशिक्षण दिया जाए। ऐसा प्रशिक्षण अनिवार्य है क्योंकि छोटे उद्यमकर्ता को बहुत से कार्य करने पड़ते हैं—उत्पादन की व्यवस्था, वित्त का प्रबन्ध, अपने उत्पाद के विक्रय के लिए आदेश प्राप्त करना, सार्वजनिक सम्बन्ध कायम करना, आदि। अतः छोटे उद्यमकर्ता को बहुमुखी प्रशिक्षण देना होगा ताकि वह अपना कार्य भली भाँति कर सके।

परन्तु छोटे उद्यमों की बीमारी पड़ने से बचाने के लिए यह कहीं बेहतर होगा कि उद्यमकर्ता सहकारी किस्म का छत्र कायम करें ताकि युवा उद्यमकर्ताओं का उत्पादन के प्रारंभिक चरण में मार्गदर्शन किया जा सके, आदानों के सभरण और उत्पादन की तकनीक के बारे में सूचना उपलब्ध कराई जा सके और उनकी उत्पाद के विक्रय में सहायता की जा सके। ये सहकारी समितियाँ उधार की पर्याप्त मात्रा प्राप्त करने में मदद कर सकती हैं। दूसरे शब्दों में, छोटे उद्यमकर्ताओं की भलाई सहकारीकरण (Co-operativisation) में है, न कि निगमीकरण (Corporatization) में।

पाचवें, नई लघु क्षेत्र नीति बड़े व्यापारिक धरनों और या विदेशी फर्मों को स्थानिक के भाग में स्वीकृति देकर उनकी बड़े व्यापारियों द्वारा उप-ठेके की क्रियाओं को कानूनी बना देती है। अधिकाधिक प्रमाण प्राप्त हुए हैं कि बड़े व्यापारी अपने नाम में व्यापार का विस्तार करने की अपेक्षा कुछ उत्पादन-क्रियाओं को छोटे ठेकेदारों से करवाते हैं। इस प्रकार ये अत्यधिक आधुनिकीकरण, स्वचालन (Automation) आदि के विरुद्ध मजदूर सभों के विरोध को कम कर देते हैं। उत्पादन की विकेन्द्रीयकृत प्रणाली का प्रयोग छोटी इकाइयों को बढ़ावा देने के लिए इस लिए किया जाता है कि बड़े व्यापारी मजदूर सभों को शक्ति को तोड़ सके।

अन्तिम नई लघु क्षेत्र नीति और औद्योगिक नीति मध्यम क्षेत्र का जिक्र तक नहीं करती। जब तक लघु क्षेत्र 60 लाख रुपए की सीमा को पार नहीं करता यह लघु क्षेत्र के वर्ग में रहता है परन्तु इस सीमा को पार करते ही यह बड़े पैमाने के क्षेत्र में प्रवेश कर जाता है। यह उद्योगों के

वर्गीकरण का वैज्ञानिक ढंग नहीं है। चूँकि बहुत सी छोटी इकाइयाँ अपनी विकास-प्रक्रिया में मध्यम क्षेत्र में प्रवेश कर जाती हैं, इसलिए यह उचित होगा कि लघु, मध्यम और बड़ी इकाइयों की परिभाषा की जाए। औद्योगिक नीति की दृष्टि से, लघु एवं मध्यम इकाइयों को एक समूह मानना चाहिए। बहुत से देशों में लघु एवं मध्यम क्षेत्र की इकाइयों को एक ही वर्ग में रखा जाता है। इससे बड़े पैमाने के क्षेत्र के मुकाबले में इस क्षेत्र सम्बन्धी नीति तय करने में सहायता मिलती है।

निष्कर्ष यह कि लघु क्षेत्र पर नीति वक्तव्य एक हद तक तो इसे बढ़ावा देता है। इसमें भूमि के आवंटन, बिजली उपलब्ध कराने आदि में लघु क्षेत्र को प्राथमिकता दी गई है। इसमें पिछे क्षेत्रों की स्थानात्मक वित्त में आसानी से प्राप्ति सहकारी खरीद में प्राथमिकता और क्रम सम्बन्धों कानूनों में ढील की बात कर दी गई है। चूँकि पिछे क्षेत्र, ग्राम क्षेत्रों में पारम्परिक कोशल की नर्सरी माना जाता है इसलिए प्रस्तावित प्रोत्साहनों के पैकेज से पिछे क्षेत्र को मजबूत बनाने में सहायता मिलेगी। यह अभिप्रेत है। चूँकि पिछे क्षेत्र का सम्बन्ध दस्तकारी और शिल्पियों के साथ ग्राम तथा नगर क्षेत्रों में है इस नीति से निर्धनता को दूर करने में सहायता प्राप्त होगी।

नीति वक्तव्य व्यापार एवं उद्योग से सम्बन्धित सेवाओं का भी जिक्र करता है। इनमें वे सभी सेवाएँ शामिल की जाती हैं जो किराए पर दी जाती हैं जैसे वीडियो केसेट या आधुनिक घरलू सामान का रख-रखाव जिनमें रेफ्रिजरेटर, वाशिंग मशीनें, टेलीविजन, रुम कूलर आदि शामिल हैं। यह बड़ी उत्साहवर्धक बात है कि नीति वक्तव्य में इन सेवाओं की आवश्यकता को स्वीकार किया गया है। किन्तु जरूरत इस बात की है कि इनमें विशेष क्रियाओं की पहचान की जाए ताकि युवा व्यवसायियों को वित्तीय एवं अन्य सहायता प्रदान करके इन्हें विकसित किया जाए। रोजगार की दृष्टि से ये क्रियाएँ अत्यन्त उत्पादक सिद्ध हो सकती हैं और इसलिए इन्हें उधार प्रोत्साहन मिलना चाहिए।

इन्हीं उच्चतर लक्षणों का वावजूद, लघु क्षेत्र नीति का वल क्षेत्रों को बड़े पैमाने के क्षेत्र का एक उपाग बनाना हो है क्योंकि इसमें बड़ी फर्मों को 24 प्रतिशत तक हिस्सा पूँजी का योगदान देने की स्वीकृति दी गई है। यह बात वस्तुतः सदहजनक है कि क्या नई नीति के परिणामस्वरूप छोटे क्षेत्र को तकनालाजी का हस्तांतरण हो सकेगा या इससे बड़े क्षेत्र का नियन्त्रण छोटे क्षेत्र पर बढ़ जाएगा? इस नीति में लघु क्षेत्र की इकाइयों की उपेक्षा एक गम्भीर कमी है और यह आवश्यक है कि सरकार को लघु क्षेत्र की रणनीति को रोकने के लिए और अधिक ध्यान देना चाहिए। केवल रुपए

न स लघु स्तर क्षेत्र का विकास नहीं हो

सकता, इसके लिए तो एक अनुकूल वातावरण का निर्माण करना होगा जिसमें लघु स्तर क्षेत्र की इकाइयाँ पनप सकें। अतः समय की पुकार यह है कि लघु उद्यमकर्ताओं में सहकारीकरण को प्रोत्साहित किया जाए, न कि बड़े क्षेत्र के साथ समन्वय के नाम पर निगमोकरण (Corporatization) को। वास्तविक खतरा तो यह है कि बड़े क्षेत्र को फर्जी इकाइयाँ कायम करके लघु क्षेत्र के नाम पर मिलने वाले प्रोत्साहनों को हथियाने से कैसे रोका जाए और साथ ही देश में अत्यधिक आधुनिकीकरण और स्वचलन (Automation) के विरुद्ध में मजदूर संघों के विरोध को कैसे कम किया जाए ताकि श्रम-विस्थापन (Labour displacement) न हो सके। चाहे नीति वक्तव्य में बीमारी का सही विश्लेषण किया गया है परन्तु जो उपाचार इसमें सुझाया गया है उससे विकास के साथ न्याय का लक्ष्य प्रभावी रूप में प्राप्त नहीं हो सकता।

## 7. आठवीं योजना (1992-97) में ग्राम तथा लघु उद्योग

ग्राम तथा लघु उद्योगों के बारे में दिशा-निर्देश एवं रणनीति की व्याख्या करते हुए आठवी योजना ने उल्लेख किया "आठवी योजना के प्राथमिकता क्षेत्रों (Priority areas) में से एक है इस शताब्दी के अन्त तक पूर्ण रोजगार के स्तर को प्राप्त करने के लिए पर्याप्त मात्रा में रोजगार कायम करना। इस क्षेत्र से सम्बन्धित अनेक क्रियाओं जैसे ग्राम क्षेत्रों में कृषि उत्पाद का विधायन (Processing),

रेशम उत्पादन एवं सम्बन्धित क्रियाएँ प्राथमिकता क्षेत्रों में महत्वपूर्ण लक्ष्यों के रूप में निर्धारित की गई हैं। रोजगार में वृद्धि करके गरीबी दूर करने के लिए चुने हुए ग्रामों के लिए एकीकृत स्थानीय क्षेत्र विकास कार्यक्रमों के साथ खादी, ग्राम उद्योग हथकरघा, रेशम-उत्पादन तथा हस्तशिल्पों के कार्यक्रमों का सामंजस्य करना सभव है। यह भी सोचा गया है कि सेवा क्षेत्र में प्रवेश जिससे आठवी योजना के दौरान, रोजगार कायम करने में प्रमुख भूमिका अदा करने की आशा है, तथा "अनौपचारिक" क्षेत्र (Informal sector) को असह्य नियमों तथा विनियमों तथा नौकरशाही के नियन्त्रणों से मुक्त किया जाएगा। इसके अलावा, ग्रामीण कारीगरों सहित परम्परागत व्यवसायों की तकनीकों और औजारों को अनुसंधान एवं नव-क्रियाओं (Innovations) द्वारा प्रोत्साहित किया जाएगा।

इन उद्देश्यों को दृष्टि में रखते हुए, आठवी योजना में ग्राम तथा लघु क्षेत्र के उद्योगों के विकास के लिए 6,334 करोड़ रुपए का प्रावधान किया है जोकि सार्वजनिक क्षेत्र पर कुल परिव्यय का 15 प्रतिशत है। तालिका 6 में उत्पादन, रोजगार एवं निर्यात सम्बन्धी सांकेतिक लक्ष्य दिए गए हैं। ध्यान देने योग्य बात यह है कि ग्राम एवं लघु उद्योग क्षेत्र में मुख्य योगदान आधुनिक लघु क्षेत्र का है जिसका मूल्य के रूप में कुल उत्पादन में 86% भाग है। पारम्परिक उद्योगों में, हस्तशिल्प उत्पादन का 1996-97 तक 29 620 करोड़ रुपए तक बढ़ जाने का लक्ष्य रखा गया है। बिजली-करणों के

तालिका 6 ग्राम तथा लघु उद्योग आठवी योजना (1992-97)

उद्योग	इकाई	उत्पादन		रोजगार (लाख व्यक्ति)		निर्यात (करोड़ रुपए)	
		1991-92	1996-97	1991-92	1996-97	1991-92	1996-97
(क) आधुनिक लघु उद्योग	करोड़ रुपए	1,74,378	2,53,343	179.0	225.5	12,658	20,200
1 लघु स्तर उद्योग	करोड़ रुपए	160,000	2,33,436	126.0	150.5	12,658	20,200
2 बिजली कक्षा कपड़ा	करोड़ मीटर	1,104	1,528	53.0	75.0		
	करोड़ रुपए	14,378	19,907				
(ख) पारम्परिक उद्योग	करोड़ रुपए	20,916	41,432	264.3	328.2	10,331	30,015
3 खादी कपड़ा	करोड़ मीटर	11.4	16.0	14.6	16.5		
	करोड़ रुपए	278	560				
4 ग्राम उद्योग	करोड़ रुपए	2,150	3,760	35.4	46.3		
5 हथकरघा कपड़ा	करोड़ मीटर	500	700	106.0	117.0	450	1,000
6 रेशम उत्पादन कच्चा रेशम	करोड़ रुपए	996	1,590	54.6	65.0		
7 हस्तशिल्प	करोड़ रुपए	13,260	29,620	49.2	77.7	9,215	27,915
8 नारियल जटा तनु	लाख टन	2.2	2.77	5.5	5.8	66	100
	करोड़ रुपए	168	212				
कुल (क + ख)	करोड़ रुपए	1,95,924	2,94,775	443.3	533.4	22,989	50,215

कपड़े को तुलना में हथकरघे के कपड़े का महत्व कम हा रहा है। जहाँ पर 1996-97 तक जल्म करघे के कपड़े का उत्पादन 19,907 करोड़ रुपये हो जाएगा, हथकरघे के कपड़े का उत्पादन केवल 5,000 करोड़ रुपये तक ही पहुँच पाएगा।

अठारवीं योजना के दौरान, ग्राम तथा लघु उद्योगों में रोजगार जो 1991-92 में 443 लाख था बढ़कर 1996-97 में 553 लाख हो जाएगा—अर्थात् इसमें 110 लाख की वृद्धि होगी। इसमें लगभग 76 लाख का मुख्य योगदान तीन क्षेत्रों द्वारा होगा—हस्तशिल्प 29.4 लाख, आधुनिक लघु उद्योग 24.5 लाख और बिजली करघा कपड़ा 22 लाख। इसके अतिरिक्त, अन्य उपक्षेत्रों अर्थात् ग्राम उद्योगों, हथकरघा-कपड़ा और कच्ची रेशम द्वारा 32 लाख व्यक्तियों के लिए रोजगार कायम हो सकेगा—इनमें प्रत्येक भाग का लगभग 11 लाख होगा। ध्यान देने योग्य बात यह है कि बिजली करघे के कपड़े के बढ़ते हुए महत्व के कारण खादी के कपड़े का महत्व तेजी से कम होता जा रहा है और इसमें केवल 1.5

लाख अतिरिक्त व्यक्तियों के लिए रोजगार कायम हो सकेगा।

निर्यात के क्षेत्र में, अतिरिक्त निर्यात के दो मुख्य योगदाता होंगे—आधुनिक लघु उद्योग (7,542 करोड़ रुपये) और हस्तशिल्प (18,700 करोड़ रुपये)।

कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि रोजगार-जनन तथा गरीबी दूर करने की दृष्टि से, ग्राम तथा लघु उद्योगों का कायभाग संगठित निजी क्षेत्र में जो नई आर्थिक नीति का ताड़ला बच्चा है कहीं अधिक है। ध्यान देने योग्य बात यह है कि संगठित निजी क्षेत्र में कुल 75 लाख व्यक्तियों को 10 या 10 से अधिक रोजगार वाले कारखानों में रोजगार प्राप्त है। ग्राम तथा लघु उद्योगों में केवल सातवाँ योजना के दौरान 110 लाख व्यक्तियों को अतिरिक्त रोजगार उपलब्ध कराया। ऐसी स्थिति में यह युक्तिसंगत है कि निगम क्षेत्र को तुलना में इन उद्योगों को अपेक्षाकृत अधिक रियायती सहायता और राजकाशीय, औद्योगिक एवं अन्य नीतियों में बेहतर व्यवहार मिलना चाहिए।

□



## औद्योगिक वित्त (INDUSTRIAL FINANCE)

कोई भी उद्योग चाहे वह छोटा हो या बड़ा वित्त के बिना चल नहीं सकता। इस अध्याय में हम बड़े पैमाने के औद्योगिक वित्त सम्बन्धी समस्याओं का अध्ययन करेंगे और उन संस्थाओं का वर्णन करेंगे जो इस वित्त को उपलब्ध कराते हैं।

### 1 बड़े पैमाने के उद्योगों का वित्त-प्रबन्ध

#### (Financing of Large scale Industries)

बड़े पैमाने के उद्योगों को दो कार्यों के लिए ऋण चाहिए। पहले उन्हें अपने अचल पूँजी व्यय (Fixed capital expenditure) अर्थात् मशीनों और यन्त्र खरीदने भवन निर्माण आदि के लिए ऋण की आवश्यकता होगी। दूसरे उन्हें कार्यकारी पूँजी (Working capital) की आवश्यकताओं अर्थात् कच्चा माल और स्टोर खरीदने उत्पादन और विपणन सम्बन्धी चालू व्यय की पूर्ति के लिए ऋण की आवश्यकता होगी। उद्योग द्वारा निश्चित पूँजी की आवश्यकता के लिए हिस्से एवं ऋण पत्र (Debentures) जारी किए जाते हैं। कुछ सीमा तक कोई उत्पादन इकाई सार्वजनिक जमा (Public deposits) और लाभ के पुनर्नियोजन (Ploughing back of profits) पर निर्भर कर सकती है। पिछले वर्षों से भारतीय उद्योग वित्त निगम (Industrial Finance Corporation of India) और राष्ट्रीय वित्त निगमों का महत्त्व बढ़ता जा रहा है। इसके विरुद्ध कार्यकारी पूँजी प्राप्त करने के अन्य उपायों में हिस्से तथा ऋण पत्रों प्रबन्ध अधिकर्ताओं (Managing agents) से प्राप्त ऋण सार्वजनिक जमा बैंक ऋण और अन्य देशों साहकारों और बड़े वित्त दाताओं (Financiers) का समावेश है। हम इस देश में बड़े पैमाने की इकाइयों को वित्त उपलब्ध कराने वाले स्रोतों का संक्षिप्त वर्णन करेंगे।

#### (1) हिस्से और ऋण पत्र (Shares and Debentures)

आमतौर पर बड़े उद्योगों की वित्त आवश्यकता के बड़े भाग को पूरा करने के लिए विभिन्न प्रकार के हिस्से जारी

किए जाते हैं। पिछले कुछ वर्षों से 10 रुपए के छोटे मूल्य वर्गों (Denominations) के हिस्से जारी किए जाते हैं। विभिन्न प्रकार के विनियोक्तों (Investors) को सन्तुष्ट करने के लिए अधिमान हिस्से (Preference shares) और साधारण हिस्से (Ordinary shares) जारी किए जाते हैं। ऋण पत्र (Debentures) वे बांड हैं जो किसी कम्पनी द्वारा जनता के लिए जारी किए जाते हैं। अभी तक भारतीय विनियोक्तों में ऋण पत्र लोकप्रिय नहीं हुए और कम्पनियों में भी इस बारे में उत्साह नहीं पाया जाता। भूतकाल और वर्तमान में भी बड़े पैमाने के उद्योग अपनी अचल पूँजी (Fixed capital) की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए हिस्से और ऋण पत्र बेचते हैं।

#### (2) सार्वजनिक जमा (Public deposits)

अहमदाबाद में सार्वजनिक जमा की प्रणाली विशेष महत्त्व रखती है। चाहे बम्बई और शोलापुर की रुई की कुछ मिलें और असम एवं बंगाल के चाय के बागानों के लिए आवश्यक बचत पूँजी सार्वजनिक जमा द्वारा प्राप्त की गयी। अहमदाबाद में उदाहरणार्थ लोग अपनी बचत रुई कारखानों के प्रबन्ध अधिकर्ताओं के पास जमा करवा देते थे। प्रबन्ध अधिकर्ता इस जमा का प्रयोग प्रबन्धित कम्पनियों के लिए कार्यकारी पूँजी उपलब्ध कराने के लिए करते थे। इस स्रोत का मुख्य दोष यह है कि लोक जमा औद्योगिक वित्त का एक अत्यन्त अविश्वसनीय स्रोत है क्योंकि उन्हें किसी भी समय वापस लिया जा सकता है और विशेषकर ऐसे काल में जब इसकी बहुत जरूरत होती है।

#### (3) बैंक उधार (Bank Loans)

औद्योगिक वित्त में भारतीय वाणिज्य बैंकों का कार्यभाग बहुत ही कम महत्त्वपूर्ण रहा है। वे उद्योगों की अचल पूँजी (Fixed capital) की आवश्यकताओं के लिए कुछ भी योगदान नहीं करते थे। वे तो उद्योगों की कार्यकारी पूँजी की आवश्यकताओं के लिए उधार देते थे। भारतीय वाणिज्यिक बैंक हिस्से तथा ऋण पत्र क्रय कर उद्योगों की

अचल पूँजी की आवश्यकताओं को पूरा करने से हिचकिचाते रहे। हिस्सा-पूँजी में बड़ा जोखिम उठाना पड़ता है और जमाकर्ताओं को बहुत से काम करने वाला बैंक इस जोखिम से बचना चाहता है। इसके अतिरिक्त, अल्पकाल के लिए जमा कराई गई राशि में वाणिज्यिक बैंक अधिक जोखिम वाले दीर्घकालीन परिसम्पत् (Long term asset) प्राप्त नहीं कर सकता। परन्तु यह सुझाव दिया गया है कि भारत में बैंकों को उद्योगों की सहायता के लिए ऋण-पत्रों का प्रयोग करना चाहिए था। इन ऋण-पत्रों से उन्हें ब्याज की कमी अच्छी दर प्राप्त भी हो जाती और जब भी उन्हें जरूरत होती, वे बाजार में ऋण-पत्र बेच देते। किन्तु समस्या तो तब उत्पन्न होती जब ये ऋण की तोत्र आवश्यकता के काल में ऋण-पत्र नहीं बेच पाते।

#### (4) देशी महाजन (Indigenous bankers)

देशी महाजन ने भी उद्योगों के लिए, विशेषकर कठिनाई के समय, लाभदायक कार्य किया है। किन्तु वे ब्याज की अत्यधिक दर वसूल करते हैं। वे प्रायः साधारण वैयक्तिक बांड (Personal bond) के विरुद्ध ऋण देते हैं। बड़े पैमाने के उद्योग तो इन पर निर्भर नहीं करते किन्तु छोटे तथा मध्यम पैमाने के उद्योग देशी साहूकारों से अपनी अचल एवं कार्याकारी पूँजी के लिए काफी हद तक सहायता लेते रहे हैं। आधुनिक काल में जब से राख्यो वित्त निगमों तथा वाणिज्यिक बैंकों ने इससे दिलचस्पी लेनी शुरू की है, देशी महाजनों का औद्योगिक वित्त की उपलब्धि में महत्व कम होता जा रहा है।

#### (5) औद्योगिक वित्त के नए संस्थापन

चूँकि औद्योगिक वित्त के लिए ऊपर दिए गए स्रोत अप्रयाप्त थे, भारत सरकार ने इस कारण देश में बढ़ते हुए औद्योगीकरण की आवश्यकताओं को ध्यान में रखते हुए 1948 में औद्योगिक वित्त निगम की स्थापना की। 1955 में भारतीय औद्योगिक उधार एवं विनियोग निगम स्थापित किया गया। इसी प्रकार भारत सरकार ने राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम की स्थापना की। भारत सरकार ने अब औद्योगिक विकास बैंक की स्थापना की है जिसमें पुनर्वित्त निगम (Refinance Corporation) और यूनिट ट्रस्ट ऑफ इण्डिया को सम्मिलित कर लिया गया है। ये सभी संस्थान उद्योगों की दीर्घकालीन ऋण उपलब्ध कराते हैं। यहाँ पर भारत के जीवन बीमा निगम (Life Insurance Corporation) का उल्लेख करना उचित होगा। जीवन बीमा निगम की निधि से हिस्से एवं ऋण-पत्र क्रय किए जाते हैं।

## 2. भारतीय औद्योगिक वित्त निगम

### (Industrial Finance Corporation of India)

दूसरे विश्वयुद्ध के पश्चात् तीव्र औद्योगीकरण की इच्छा बलवती हो गई। साथ ही, चल रहे उद्योगों में पुरानी मशीनरी के विस्थापन (Replacement) और आधुनिकीकरण (Modernisation) की आवश्यकता और भी बढ़ गई। औद्योगिक वित्त उपलब्ध कराने की पारम्परिक संस्थाओं में इस कार्य के लिए पर्याप्त साधन न होने के कारण भारत सरकार ने एक विशेष अधिनियम के आश्रित औद्योगिक वित्त निगम की स्थापना की। भारत सरकार और रिजर्व बैंक, अनुसूचित बैंक (Scheduled Banks) बीमा कम्पनियों और विनियोग-प्रत्यास (Investment Trusts) और सहकारी समितियों इसके हिस्सेदारों में से हैं। इस प्रकार औद्योगिक वित्त निगम (ओ.पि.नि.) के हिस्सेदारों में केन्द्र सरकार बैंक तथा वित्तीय संस्थान (Financial Institutions) तो शामिल हैं परन्तु साधारण व्यक्ति नहीं। केन्द्र सरकार ने पूँजी की वापसी की गारण्टी दी है और पूँजी पर न्यूनतम लाभदायक देने का भी आश्वासन दिया है। निगम को खुल बाजार में बांड और ऋण-पत्र (Debentures) जारी करने का भी अधिकार है। निगम को विश्व बैंक (World Bank) तथा वित्तीय संस्थाओं से विदेशी मुद्रा उधार लेने का भी अधिकार है। निगम किसी समय-विशेष पर रिजर्व बैंक से उधार भी ले सकता है।

### औद्योगिक वित्त निगम के कार्य

निगम के तीन मुख्य कार्य हैं। प्रथम यह औद्योगिक फर्मों को ऋण तथा अग्रिम देता है और उनके द्वारा जारी किए गए ऋण पत्रों को क्रय करता है। दूसरा निगम औद्योगिक फर्मों द्वारा पूँजी बाजार (Capital market) में लिए गए उधार की गारण्टी देता है। तीसरा, यह औद्योगिक फर्मों द्वारा जारी किए गए हिस्से ऋणपत्र और बांडों की हामीदारी (Underwriting) करता है।

मूल अधिनियम के अनुसार निगम को किसी औद्योगिक फर्म की हिस्सा पूँजी में सीधे योगदान देने की मनाही थी किन्तु 1960 में किए गए संशोधन द्वारा इसे इस ध्यान को आज़ाद दे दी गई है। निगम केवल पब्लिक लिमिटेड कम्पनियों और सहकारी समितियों को उधार दे सकता है। इसे प्राइवेट लिमिटेड कम्पनियाँ या साझेदारियों को उधार देने का अधिकार नहीं। इसके अधिनियम में एक संशोधन द्वारा औद्योगिक वित्त निगम अब प्राइवेट लिमिटेड कम्पनियों को भी उधार दे सकता है।

निगम की विनिर्माण (Manufacturing), खनन, जहाजरानी और विजलों के उत्पादन तथा वितरण सम्बन्धी कम्पनियाँ को दीर्घकालीन तथा मध्यमकालीन ऋण देने का

अधिकार है। किसी एक कम्पनी को अधिक से अधिक एक करोड़ रुपए तक उधार दिया जा सकता है (पहले यह सीमा 50 लाख रुपए थी)। विशिष्ट परिस्थितियों में सरकार की आज्ञा द्वारा इस सीमा से भी अधिक ऋण दिया जा सकता है। ऋण की अवधि 25 वर्ष से अधिक नहीं हो सकती।

वित्तीय सहायता के लिए प्रार्थना करने वाली किसी भी औद्योगिक फर्म को उधार देने से पहले निगम निम्नलिखित बातों को दृष्टि में रखकर सभी आवेदन पत्रों की जांच पड़ताल करता है—(1) राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के लिए उद्योग का महत्त्व (ii) जिस योजना के लिए वित्तीय सहायता मांगी जा रही है उसकी व्यवहार्यता एवं लागत (iii) प्रबन्ध की क्षमता (iv) प्रस्तुत प्रतिभूति (Security) का स्वरूप (v) तरुनीकी कर्मचारियों कच्चे माल आदि के सभरण की पर्याप्तता और (vi) वस्तु की किस्म और निर्मित वस्तु की देश के लिए आवश्यकता।

उधार देते समय निगम अचल परिसम्पत् (Fixed assets) अर्थात् भूमि बिल्डिंग प्लाण्ट एवं मशीनरी प्रतिभूति मांगता है और सामान्यतः कच्चे माल या निर्मित वस्तुओं के विरुद्ध उधार नहीं देता। यह साधारणतया निदेशकों (Directors) की वैयक्तिक गारण्टी पर उधार देता है। इसे यह भी अधिकार प्राप्त है कि उधार लेने वाली फर्म के निदेशक मनोनीत कर दे ताकि वे कुशल प्रबन्ध का आश्वासन दे सकें और औद्योगिक वित्त निगम के हितों की रक्षा कर सकें। यदि कोई फर्म लिए गए उधार पर ब्याज या मूलधन लौटाने में धार बाध दोषी पाई जाए, तो निगम को फर्म के प्रबन्ध को अपने स्वामित्वाधीन करने या बन्धक रखी गई सम्पत्ति को बेच देने का अधिकार भी प्राप्त है।

### औद्योगिक वित्त निगम की कार्य-प्रणति

गत 47 वर्षों में निगम भारतीय उद्योगों के लिए महत्वपूर्ण कार्य कर रहा है। 1948 में प्रारम्भ होने के पश्चात् मार्च, 1994 तक निगम ने, 1,32,292 करोड़ रुपए की वित्तीय सहायता की स्वीकृति दी जिसमें से 12,550 करोड़ रुपये वितरित किए गए। बहुत से उद्योग जिन्हें निगम से वित्तीय सहायता प्राप्त हुई है उनमें उल्लेखनीय हैं—उर्वरक सूती वस्त्र उद्योग कागज मूल रसायन एवं उर्वरक सोमेट धातुएँ एवं धातु सम्बन्धी उत्पाद मशीनरी मोटर गाड़ियाँ शीशा रबड़ आदि।

मार्च 1975 में भारतीय औद्योगिक वित्त निगम ने जोखिम पूंजी फाउंडेशन (Risk capital foundation) स्थापित किया ताकि यह नए उद्यमकर्त्ताओं (Entrepreneurs) को ब्याज मुक्त या नाममात्र ब्याज पर औद्योगिक परियोजनाओं के लिए उधार दे। नए उद्यमकर्त्ताओं में शिल्पवैज्ञानिक (Technologists) और व्यवसायी शामिल किए जाते हैं।

हाल ही के वर्षों में भारतीय औद्योगिक वित्त निगम ने नई प्रोन्नति योजनाएँ (Promotional schemes) चालू की हैं। ये हैं—(1) महिला उद्यमकर्त्ताओं के लिए ब्याज साहाय्य योजना (Interest subsidy scheme) (ii) छोटे पैमाने की इकाइयों को विपणन सहायता देने के लिए परामर्श शुल्क साहाय्य योजना (Consultancy fee subsidy scheme) (iii) पिछे लघु स्तर एवं अनुपगो इकाइयों के आधुनिकीकरण को प्रोत्साहित करना और (iv) छोटे तथा मध्यम स्तर की इकाइयों में प्रदूषण पर नियन्त्रण। 1988-89 के दौरान निगम ने दो नई योजनाएँ प्रारम्भ की हैं अर्थात् उपस्कर पट्टेदारी (Equipment Leasing) योजना और उपस्कर प्राप्ति योजना (Equipment procurement scheme)। उपस्कर प्राप्ति योजना के आधोन भारतीय औद्योगिक वित्त निगम वर्तमान औद्योगिक फर्मों को वित्तीय पट्टे (Financial lease) पर उपस्कर (आयातित या देशी) उपलब्ध कराता है। उपस्कर प्राप्ति योजना के आधीन निगम उपस्कर प्राप्त करने के पश्चात् इसे वर्तमान औद्योगिक फर्मों को (निगमीय या सहकारी क्षेत्रों में) पुनः बेच देता है।

भारतीय औद्योगिक वित्त निगम अपनी क्रियाओं का विस्तार व्यापारिक बैंकिंग (Merchant banking) में कर रहा है ताकि यह अन्य वित्तीय सेवाओं में भी प्रवेश कर सके विशेषकर प्राजैक्ट परामर्श ऋणों का एकत्रीकरण (Syndication of loans) पुनः स्थापन प्रोग्राम का निर्माण विलयन एवं समामेलन सम्बन्धी कार्य आदि। 1993-94 के दौरान निगम के व्यापारिक बैंकिंग विभाग (Merchant Banking Department) द्वारा सार्वजनिक हिस्से के रूप में 3,120 करोड़ रुपए की राशि गतिमान कर सहायता दी गई।

अन्त में यह कहना उचित ही है कि औद्योगिक वित्त निगम देश के पिछड़े क्षेत्रों के बारे में विशेष रूप में चिन्तित है। हाल ही के वर्षों में इसने पिछड़े जिलों के विकास के लिए अपना कुल सहायता का लगभग 50 प्रतिशत उपलब्ध कराया।

औद्योगिक वित्त निगम को भारतीय कम्पनी कानून 1956 के आधीन एक सार्वजनिक लिमिटेड कम्पनी में परिवर्तित कर दिया गया है और जुलाई 1993 में इसने कार्य प्रारम्भ कर दिया है। प्रथम सार्वजनिक जारी पूंजी द्वारा इसने 600 करोड़ रुपये की हिस्सा पूंजी एकत्र की। ऋणों की स्वीकृतियों और वितरणों में भी महत्वपूर्ण उन्नति हुई है।

### 3 राज्यीय वित्त निगम

(State Financial Corporations)

औद्योगिक वित्त निगम तो बड़े पैमाने के उद्योगों को दीर्घकाल के लिए ऋण देता है किन्तु छोटे तथा मध्यम स्तर

के उद्योगों को भी वित्तीय सहायता की आवश्यकता होती है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए राष्ट्रीय सरकारों ने राष्ट्रीय वित्त निगम स्थापित किए हैं। 1951 के राष्ट्रीय वित्त निगम अधिनियम के आधारे प्रत्येक राज्य में निगम स्थापित किए गए हैं जिनका उद्देश्य छोटे, मध्यम तथा कुटीर उद्योगों की सहायता करना है। किसी राष्ट्रीय वित्त निगम की अधिकृत पूंजी (Authorised capital) राष्ट्रीय सरकार द्वारा 50 लाख और 5 करोड़ रुपये की न्यूनतम और अधिकतम सीमा के बीच निर्धारित की जाती है। निगम के हिस्से राष्ट्रीय सरकार, रिजर्व बैंक, अनुमूर्चित बैंकों, सरकारी बैंकों, अन्य वित्तीय संस्थानों अर्थात् बोम कम्पनियों और विनियोग न्यासों तथा गैर-सरकारी संस्थाओं द्वारा क्रय किए जाते हैं। इन हिस्सों की गारंटी राज्य सरकार द्वारा दी जाती है। राष्ट्रीय वित्त निगम भी अपने वित्तीय साधन बढ़ाने के लिए बाडो तथा ऋणपत्रों का विक्रय कर सकता है। निगम जनता से भी पाँच वर्ष की निश्चित अवधि के लिए जमा स्वीकार कर सकता है। राष्ट्रीय वित्त निगम राज्य में विभिन्न स्थानों पर अपनी शाखाएँ खोल सकता है।

### राष्ट्रीय वित्त निगम के कार्य

राष्ट्रीय वित्त निगम से सभी प्रकार की औद्योगिक फर्मों सहायता प्राप्त कर सकती हैं और इस दृष्टि से इसका कार्य-क्षेत्र औद्योगिक वित्त निगम की तुलना में विस्तृत है। यह निम्नलिखित कार्य कर सकता है—(1) औद्योगिक फर्मों को 20 वर्षों तक के लिए दिए ऋणों तथा पूंजी-बाजार में जारी किए गए ऋणों की गारंटी करना, (2) औद्योगिक फर्मों के हिस्सों, बाडो या ऋण-पत्रों का निम्नांकन (Underwriting) करना, (3) औद्योगिक फर्मों को 20 वर्ष की अवधि तक के लिए ऋण तथा अग्रिम देने की स्वीकृति प्रदान करना, और (4) औद्योगिक फर्मों द्वारा जारी किए गए ऋण-पत्रों को क्रय करना।

राष्ट्रीय वित्त निगमों को अन्तर्राष्ट्रीय विकास संस्था (International Development Association) से छोटी तथा लघु-स्तर की औद्योगिक इकाइयों के लिए प्राप्त सहायता के वितरण का कार्य भी सौंपा गया है।

राष्ट्रीय वित्त निगमों द्वारा अधिकतर सहायता छोटे उद्योगों जिनमें सड़क परिवहन शामिल है, को दी गई है। इन निगमों द्वारा विशिष्ट पिछड़े क्षेत्रों में औद्योगिक इकाइयों की स्थापना दरो पर उदार वित्तीय सहायता दी गई है। राष्ट्रीय वित्त निगम तकनीशन-उद्यमकर्त्ताओं (Technician-entrepreneurs) को उदार वित्तीय सहायता प्रदान

करता है।

### राष्ट्रीय वित्त निगम और औद्योगिक वित्त निगम में भेद

बहुत-सी बातों में राष्ट्रीय वित्त निगम और औद्योगिक वित्त निगम एक-दूसरे से मिलते-जुलते हैं परन्तु इनमें कुछ महत्वपूर्ण भेद भी हैं। सबसे पहले राष्ट्रीय वित्त निगमों को हिस्सा पूंजी अपेक्षाकृत कम होती है। (अर्थात् 50 लाख से 5 करोड़ रुपये के बीच)। दूसरे, ये अपनी हिस्सा-पूजी का 25 प्रतिशत गैर-सरकारी संस्थाओं के लिए पृथक् रख सकते हैं जबकि औद्योगिक वित्त निगम ऐसा नहीं कर सकता। तीसरे राष्ट्रीय वित्त निगम के लिए ऋण देने या ऋण के लिए गारंटी देने की अधिकतम अवधि 20 वर्ष है जबकि औद्योगिक वित्त निगम के लिए यह अवधि 25 वर्ष है। अन्तिम, राष्ट्रीय वित्त निगम द्वारा किसी फर्म को 10 लाख रुपये को अधिकतम वित्तीय सहायता दी जा सकती है जबकि औद्योगिक वित्त निगम किसी एक औद्योगिक फर्म को एक करोड़ रुपये तक ऋण दे सकता है और विशिष्ट परिस्थितियों में केन्द्र सरकार को अनुमति से इस सीमा से भी अधिक ऋण दे सकता है।

आज भारत में 18 राष्ट्रीय वित्त निगम हैं और लगभग प्रत्येक राज्य में अपना वित्त निगम है। 1993-94 के दौरान राष्ट्रीय वित्त निगमों द्वारा 1,910 करोड़ रुपये के ऋणों को स्वीकृति दी गयी और 1,570 करोड़ रुपये वितरित किए गए। 1971 और 1994 के बीच 16,820 करोड़ रुपये के कुल ऋणों को स्वीकृति दी गयी और 13,360 करोड़ रुपये के कुल ऋण वितरित किए गए। कुल स्वीकृति और वितरित सहायता का 70 प्रतिशत से अधिक लघु स्तर उद्योगों को प्राप्त हुआ। राष्ट्रीय वित्त निगमों को मजबूत करने के प्रयास किए जा रहे हैं ताकि ये क्षेत्रीय विकास बैंक का प्रभावो रूप में कार्य कर सकें।

### राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम (State Industrial Development Corporations)

राष्ट्रीय वित्त निगमों के अतिरिक्त, 24 राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम भी हैं जो अपने-अपने राज्य में औद्योगिक विकास प्रोन्नत करते हैं और छोटे उद्यमकर्त्ताओं और पिछड़े क्षेत्रों की सहायता करते हैं। 1993-94 के दौरान, इनके द्वारा 940 करोड़ रुपये की सहायता की स्वीकृति दी गयी और 720 करोड़ रुपये वितरित किए गए। कुल रूप में मार्च 1994 तक औद्योगिक विकास निगमों द्वारा 8,110 करोड़ रुपये की सहायता की स्वीकृति दी गयी और 6,300 करोड़ रुपये वितरित किए गए।

## 4. भारतीय औद्योगिक ऋण तथा विनियोग निगम

(Industrial Credit and Investment Corporation of India)

औद्योगिक ऋण तथा विनियोग निगम विश्व बैंक द्वारा निजी क्षेत्रों में लघु तथा मध्यम उद्योगों के विकास के लिए जनवरी 1955 में चालू किया गया और इसकी अधिकृत पूंजी 60 करोड़ रुपए और स्वीकृत पूंजी (Subscribed capital) 22 करोड़ रुपए रखी गई। इसकी जारी पूंजी (Issued capital) को भारतीय बैंकों, बीमा कंपनियों और भारत में सामान्य जनता द्वारा स्वीकार किया गया।

निगम का उद्देश्य नए उद्योगों को प्रोन्नत करना, वर्तमान उद्योगों के विस्तार एवं आधुनिकीकरण (Modernisation) के लिए सहायता देना और उत्पादन तथा रोजगार की मात्रा बढ़ाने के लिए तकनीकों और प्रबन्धकीय सहायता (Technical and managerial aid) उपलब्ध करना है। निगम दीर्घकालीन तथा मध्यकालीन ऋण प्रदान करता है हिस्सा पूंजी में अंशदान डालता है, हिस्से तथा ऋणपत्रों की नई शृंखला का निष्पादन करता है गैर-सरकारी विनियोग के स्रोतों से प्राप्त ऋणों की गारंटी देता है और प्रबन्धकीय तकनीकी तथा प्रशासकीय परामर्श देता है। अभी तक निगम द्वारा जिन उद्योगों को सहायता मिली है उनमें ये शामिल हैं—कागज, रसायन पदार्थ बिजली का सामान, सूती वस्त्र, चीनी धातु अयस्क, चूना या सोमेट के कारखाने, शीशा उद्योग आदि। 1955 में प्रारम्भ होने के पश्चात् मार्च 1994 तक निगम द्वारा 37,670 करोड़ रुपए की सहायता की स्वीकृति दी गई जिसमें से 22 970 करोड़ रुपए वितरित किए जा चुके हैं।

हाल ही के वर्षों में इस निगम ने पिछड़े हुए क्षेत्रों के विकास में विशेष रुचि व्यक्त की है। मार्च 1991 तक निगम द्वारा पिछड़े हुए क्षेत्रों के विकास के लिए 5 400 करोड़ रुपए के ऋणों की स्वीकृति दी गई। यह निगम नरम उधार योजना (Soft Loan Scheme) में भी भाग ले रहा है।

यह निगम औद्योगिक वित्त में एक महत्वपूर्ण कार्यभाग अदा करता रहा है। यह औद्योगिक फर्मों की ऋणों या ऋणों पर गारंटी के रूप में सहायता करता है। यह सहायता रुपयों के रूप में या विदेशी मुद्रा के रूप में भी हो सकती है। इसके अतिरिक्त यह साधारण तथा अधिमान हिस्से (Preference shares) और ऋण-पत्रों का निष्पादन भी करता है। निगम द्वारा विदेशी मुद्रा के रूप में ऋण उपलब्ध कराए जाते हैं जिनसे भारतीय औद्योगिक फर्मों को अनिवार्य पूंजी वस्तुओं का विदेशों से आयात करने में बड़ी सुविधा रहती है।

1983 में निगम ने पट्टेदारी क्रियाएँ (Leasing

operations) चालू की। यह कम्प्यूटरीकरण, आधुनिकीकरण/विस्थापन, ऊर्जा संरक्षण के लिए सामान, निर्यात प्रोत्साहन, प्रदूषण नियन्त्रण आदि के लिए ऋण देता है। पट्टेदारी के अधीन शामिल किए गए उद्योगों में हैं—टैक्सटाइल उद्योग, इजीनियरिंग, रसायन, उर्वरक, सोमेट, चीनी आदि। 1983 और मार्च 1991 के बीच पट्टेदारी सहायता (Leasing assistance) के लिए निगम द्वारा 720 करोड़ रुपए की स्वीकृति दी गई।

1977 में, इस निगम ने गृह विकास वित्त निगम (Housing Development Finance Corporation) को प्रोन्नत किया ताकि मध्यम तथा निम्न आय वर्गों के व्यक्तियों, सहकारिताओं आदि को देश भर में रिहायशी मकान बनाने और उन्हें स्वामित्व आधार पर खरीदने के लिए दीर्घकालीन वित्त उपलब्ध कराया जा सके। मार्च 1991 तक गृह विकास वित्त निगम ने मकानों के लिए 2,900 करोड़ रुपए के ऋण दिए।

इसके अतिरिक्त, ICICI द्वारा हाल ही के वर्षों में निम्नलिखित कम्पनियों एवं संस्थान प्रोन्नत किए गए हैं—

(1) भारतीय उधार क्षमता मूल्यांकन सूचना सेवा लि (Credit Rating Information Services of India Ltd—CRISIL) निगम ने भारतीय इकाई न्यास के सहयोग से स्थापित की है। इसका उद्देश्य निगम क्षेत्र को उधार क्षमता मूल्यांकन सेवा उपलब्ध करना है।

(2) भारतीय तकनालाजी विकास तथा सूचना कम्पनी लि (Technology Development and Information Company of India Ltd—TDICI) का उद्देश्य तकनालाजी के हस्तान्तरण तथा उन्नयन (Upgradation) के लिए वित्त उपलब्ध करना है और तकनालाजी सम्बन्धी सूचना मुहैया कराना है।

(22) वाणिज्यिक तकनालाजी की प्रगति सम्बन्धी कार्यक्रम (Programme for the Advancement of Commercial Technology—PACT) का उद्देश्य बाजार-सम्बन्धी अनुसंधान एवं विकास क्रिया के लिए सहायता प्रदान करना है। यह भारतीय और समुक्त राज्य अमेरिका की कम्पनियों के साथ सहयोग से चलाया जा रहा है। इसकी स्थापना के लिए USAID द्वारा 100 लाख यू एस डालर का अनुदान दिया गया। ICICI को इसके प्रशासन एवं प्रबन्ध की जिम्मेदारी सौंपी गई है।

(23) वाणिज्यिक ऊर्जा अनुसंधान त्वरण प्रोग्राम (Programme for Acceleration of Commercial Energy Research—PACER) की स्थापना के लिए USAID द्वारा 200 लाख यू एस डालर का अनुदान उपलब्ध कराया गया ताकि भारतीय ऊर्जा क्षेत्र में चुने हुए अनुसंधान एवं तकनालाजी विकास प्रस्तावों के लिए वित्त प्रबन्ध किया जा सके।

(v) 1992-93 में निगम ने USAID की सहायता के दो नए प्रोजेक्ट प्रारम्भ किए अर्थात् कृषि वाणिज्यीकरण एवं उद्यम परियोजना (Agricultural Commercialisation and Enterprise Project) (200 लाख डॉलर की सहायता से) और पर्यावरण विज्ञान एवं तकनीकाजी प्रोग्राम में व्यापार (Trade in Environmental Sciences and Technology Programme—TEST) 250 लाख डॉलर की सहायता से।

## 5. भारतीय औद्योगिक विकास बैंक (Industrial Development Bank of India)

1947 के बाद उद्योगों को दीर्घकालीन वित्त उपलब्ध कराने के लिए कायम किए गए विभिन्न संस्थानों में भारतीय औद्योगिक विकास बैंक सबसे बाद में कायम किया गया। औद्योगिक वित्त निगम, राष्ट्रीय वित्त निगम औद्योगिक ऋण तथा विनियोग निगम राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम, भारतीय पुनर्वित्त निगम (Refinance Corporation of India) कई वर्षों से सीधे ऋण देने हिस्से तथा बाड़ों को स्वीकार करने और प्राप्त किए गए ऋणों को गारण्टी देने के कार्य करते रहे हैं। इन संस्थानों द्वारा काफी बड़ी मात्रा में वित्तीय सहायता दी गई और इस सहायता की मात्रा लगातार बढ़ रही है। परन्तु देश में औद्योगिक विकास की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए संस्थान अपर्याप्त थे। एक ओर तो बढ़ते हुए औद्योगीकरण के लिए बड़े पैमाने पर वित्तीय साधन उपलब्ध कराने के उद्देश्य की पूर्ति के लिए एक नई संस्था बनानी आवश्यक थी, दूसरी ओर यह भी आवश्यक था कि औद्योगिक वित्त उपलब्ध कराने वाले विभिन्न संस्थानों की क्रियाओं को समन्वित किया जाए। इन दोनों उद्देश्यों की पूर्ति के लिए सरकार ने भारतीय औद्योगिक विकास बैंक स्थापित करने का निर्णय जुलाई 1964 में किया।

भारतीय औद्योगिक विकास बैंक, रिजर्व बैंक के पूर्ण स्वामित्वाधीन 1976 तक इसका एक अनुषंगी बैंक (Subsidiary bank) था। इसकी अधिकृत पूंजी 50 करोड़ रुपए है। विकास बैंक का प्रबन्ध एवं निरीक्षण एक निदेशक मण्डल (Board of Directors) के आधीन है जो रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया के केन्द्रीय निदेशक मण्डल की भाँति ही बनाया जाता है। रिजर्व बैंक का गवर्नर और डिप्टी गवर्नर इस बैंक के अध्यक्ष और उपाध्यक्ष होते हैं। निदेशक मण्डल द्वारा एक कार्यकारिणी समिति (Executive Committee) नियुक्त की जाती है जो इसे सीपे गए कार्यों की देख-भाल करती है। 1976 में भारतीय औद्योगिक विकास बैंक को

भारतीय रिजर्व बैंक से अलग कर दिया गया और इसका स्वामित्व भारत सरकार ने अपने हाथ में ले लिया।

## भारतीय विकास बैंक के कार्य

जैसा कि इसके नाम से स्पष्ट है, इस बैंक का मुख्य कार्य औद्योगिक उद्यमों को वित्तीय सहायता प्रदान करना है। जिन उद्योगों को बैंक से सहायता मिल सकती है, उनमें विनिर्माण (Manufacturing), छनन, विधायन (Processing), जहाजरानी तथा अन्य परिवहन सम्बन्धी उद्योग तथा होटल उद्योग को भी शामिल किया जाता है। सरकारी तथा गैर-सरकारी क्षेत्र-दोनों में स्थापित किए गए उद्योग सहायता के लिए विकास बैंक को प्रार्थना कर सकते हैं।

(i) प्रत्यक्ष सहायता (Direct assistance)—विकास बैंक औद्योगिक इकाइयों को ऋण तथा अग्रिम देता है और उनका निम्नांकन (Underwriting) भी करता है। औद्योगिक फर्मों द्वारा अनुसूचित बैंकों (Scheduled banks) राष्ट्रीय सहकारी बैंकों, औद्योगिक विकास निगम तथा अन्य अनुसूचित वित्तीय संस्थानों से खुले बजार में प्राप्त ऋणों को गारण्टी देने का अधिकार विकास बैंक को प्राप्त है। यह औद्योगिक फर्मों के मान्यता-प्राप्त व्यापारिक विनियम-पत्रों या प्रोमोटो को स्वीकार भी करता है और उनका बट्टा भी करता है। सीधे वित्त उपलब्ध कराने में बैंक औद्योगिक वित्त निगम तथा औद्योगिक ऋण विनियोग निगम से मिलता-जुलता है।

(ii) अप्रत्यक्ष सहायता (Indirect assistance)—विकास बैंक औद्योगिक फर्मों को अग्रत्यक्ष रूप में अर्थात् अन्य बैंकों द्वारा भी सहायता दे सकता है। सबसे पहले विकास बैंक, औद्योगिक विकास निगम, राष्ट्रीय वित्त निगमों तथा अन्य वित्तीय संस्थानों द्वारा दिए गए ऋणों को पुनर्वित्त (Refinance) का कार्य कर सकता है। इन ऋणों में 3 से 25 वर्ष की अवधि के लिए दिए गए ऋण शामिल किए जाते हैं। दूसरे, यह अनुसूचित बैंकों या राष्ट्रीय सहकारी बैंकों द्वारा 3 से 10 वर्ष के लिए दिए गए ऋणों के पुनर्वित्त का कार्य भी करता है। तीसरे, यह अनुसूचित बैंकों तथा राष्ट्रीय सहकारी बैंकों द्वारा निर्यात उधार (Export credit) का भी पुनर्वित्त प्रबन्ध करता है। इस प्रकार विकास बैंक उन बैंकों तथा वित्तीय संस्थानों को वित्त उपलब्ध करता है जो औद्योगिक फर्मों को उधार देते हैं। इसके अतिरिक्त विकास बैंक विभिन्न वित्तीय संस्थानों के हिस्से, बाड़ तथा ऋणपत्र क्रय कर सकता है और इस प्रकार उनके वित्तीय साधन बढ़ा सकता है। परिणामतः ये फर्म उद्योगों को अधिक मात्रा में सहायता कर सकती हैं।

(iii) विशेष सहायता (Special assistance)—

भारतीय औद्योगिक विकास बैंक अधिनियम (1964) द्वारा एक विशप निधि की स्थापना की गई जिसे विकास सहायता निधि (Development Assistance Fund) कहते हैं। विकास बैंक इस निधि का प्रयोग ऐसी औद्योगिक इकाइयों की सहायता करने में करेगा जो या तो सामान्य रूप में ऋण प्राप्त नहीं कर पातीं, या विनियोग की भारी मात्रा के कारण या प्रत्याय-दर (Rate of return) कम होने के कारण या दोनों कारणों से ऋण प्राप्त करने में असमर्थ रहती हैं।

ध्यान देने योग्य बात यह है कि अन्य वित्तीय निगमों की भाँति, औद्योगिक विकास बैंक पर इस सम्बन्ध में कि वह किस प्रकार की प्रतिभूति (Security) स्वीकार कर, कोई प्रतिबन्ध नहीं लगाया गया। बैंक को इस सम्बन्ध में काफी हद तक स्वतन्त्रता है। निस्सन्देह इसे अपने बाँडों या ऋणपत्रों के विस्तृत उधार देने की मनाही है।

### भारतीय औद्योगिक विकास बैंक की क्रियाएँ

औद्योगिक विकास बैंक औद्योगिक फर्मों को प्रत्यक्ष उधार देता है, यह औद्योगिक ऋण या निर्यात उधार का पुनर्वित्त प्रबन्ध करता है, यह विनियम पत्रों का बढ़ा करता है और औद्योगिक फर्मों के हिस्सों एवं ऋणपत्रों का निम्नांकन (Underwriting) भी करता है और इनमें प्रत्यक्ष योगदान भी देता है। जुलाई 1964 में अपनी स्थापना के पश्चात् मार्च 1994 के अन्त तक औद्योगिक विकास बैंक ने 77,160 करोड़ रुपये के ऋणों की स्वीकृति दी (इनमें गारण्टी दिए गए ऋण शामिल नहीं हैं) और इसमें से 55,160 करोड़ रुपये वितरित किए गए। केवल 1993-94 में ही बैंक ने 13,200 करोड़ रुपये के ऋणों की स्वीकृति दी और 060 करोड़ रुपये के ऋण वितरित किए।

पिछड़े क्षेत्रों के लिए सहायता—पिछड़े क्षेत्रों में विकास को प्रोत्साहित करने के लिए भारतीय औद्योगिक बैंक ने जुलाई 1969 में छोटे तथा मध्यम स्तर की परियोजनाओं के वित्त-प्रबन्ध के लिए एक योजना की घोषणा की। इसके आधीन इन क्षेत्रों में नरम शर्तों अर्थात् ब्याज की रियायती दरों, अदायगी की लम्बी अवधि आदि पर ऋण उपलब्ध कराए जाते हैं। इस योजना के आधीन केवल ऐसे प्रोजेक्ट शामिल किए जाते हैं जिनकी कुल लागत 3 करोड़ रुपये से अधिक न हो। इस बैंक ने लघु-स्तर क्षेत्र को संस्थानात्मक उधार की उपलब्धि बढ़ाने के लिए कई उपाय किए।

इस योजना को बाद में संशोधित किया गया और रुपये के रूप में रियायती सहायता की अधिकतम सीमा 1 करोड़ से बढ़ाकर 2 करोड़ रुपये कर दी गई। इस प्रकार यह बैंक पिछड़े क्षेत्रों के विकास के लिए ऋणों की मात्रा को लगातार बढ़ाता रहा है।

भारतीय विकास बैंक की पुनर्वित्त सुविधाएँ

(Refinance facilities)—इस बैंक ने नवम्बर, 1964 में भारतीय पुनर्वित्त निगम को अपने स्वामित्वाधीन कर लिया और तब से यह सदस्य बैंकों की सहायता से औद्योगिक इकाइयों को पुनर्वित्त सुविधाएँ उपलब्ध करा रहा है। शिखर संस्थान के रूप में भारतीय औद्योगिक विकास बैंक राष्ट्रीय वित्त निगमों, भारतीय औद्योगिक ऋण तथा विनियोग निगम और औद्योगिक क्षेत्र में कार्य कर रहे अन्य संस्थानों को औद्योगिक वित्त उपलब्ध कराने में सहायता करता है और इसके लिए यह उनके हिस्सों तथा बाँडों में भागीदार बनता है। इस बैंक ने अप्रैल 1966 में ऋणों एवं गारण्टी में भाग लेने के लिए एक योजना चालू की ताकि अन्य संस्थानों से जोखिम सहभागिता (Risk sharing) के उपाय के रूप में पुनर्वित्त क्रियाओं में सहायता दे सके। आरम्भ होने से मार्च 1994 तक इस बैंक ने इस कार्य के लिए 18 020 करोड़ रुपये की सहायता दी।

लघु स्तर क्षेत्र की सहायता—भारतीय औद्योगिक विकास बैंक छोटे पैमाने के उद्योग और छोटे पैमाने के सड़क परिवहन के लिए राष्ट्रीय स्तर के संस्थानों और वाणिज्य बैंकों द्वारा अप्रत्यक्ष रूप में औद्योगिक ऋणों के लिए पुनर्वित्त प्रबन्ध करता है। इस क्षेत्र में उपलब्ध कराई गई सहायता में तेजी से वृद्धि हो रही है।

औद्योगिक विकास बैंक ने 1988 में पिछी एवं लघु-स्तर औद्योगिक क्षेत्र की ऐसी इकाइयों के लिए जिनकी विनिर्माण लागत (Manufacturing cost) 5 लाख रुपये से अधिक न हो, राष्ट्रीय इक्विटी फंड योजना (National Equity Fund Scheme) द्वारा सहायता प्रदान करने की व्यवस्था की है। इस योजना का प्रबन्ध भारतीय विकास बैंक राष्ट्रीय बैंकों के माध्यम से करता है। इसने नई पिछी (Tiny) और लघु-स्तर इकाइयों के लिए एक खिड़की योजना (Single window scheme) चालू की है ताकि इन्हें सार्वजनिक ऋण तथा कार्यकारी पूँजी के रूप में सहायता दी जा सके। इसके अतिरिक्त भारतीय औद्योगिक विकास बैंक लघु-स्तर, पिछी तथा कुटीर इकाइयों को विशिष्ट क्षेत्रों में परामर्श सेवा भी उपलब्ध करता है।

भारत सरकार ने भारतीय लघु उद्योग विकास बैंक (Industries Development Bank of India) को भारतीय औद्योगिक विकास बैंक के पूर्ण-स्वामित्वाधीन अनुपगो के रूप में 1989 में स्थापित किया। इस बैंक ने अप्रैल 1990 से कार्य करना आरम्भ कर दिया है और इसे लघु उद्योग विकास कोष और राष्ट्रीय इक्विटी फंड की व्यवस्था का दायित्व सौंपा गया है जिसका प्रशासन पहले भारतीय औद्योगिक विकास बैंक करता था।

संतुलित क्षेत्रीय विकास (Balanced Regional Development)—1970 के पश्चात् भारतीय औद्योगिक

विकास बैंक ने सतुलित क्षेत्रीय विकास और त्वरित औद्योगिक विकास के युगल उद्देश्यों को पूरा करने के लिए कुछ प्रोन्नत एवं विकास क्रियाएँ प्रारम्भ की हैं। अन्य सावधि उधार सस्थानों (Term-lending institutions) के सहयोग के साथ भारतीय औद्योगिक विकास बैंक ने सभी राज्य एवं संघीय क्षेत्रों में औद्योगिक सभावना सर्वेक्षण पूरा कर लिए हैं। इस प्रकार 389 प्रॉजैक्ट जिन पर 2,645 करोड़ रुपए का कुल विनियोग होगा, तय किए गए हैं। इनमें से 74 प्रॉजैक्ट जिन पर 283 करोड़ रुपए का विनियोग होगा कार्यान्वित किए जा चुके हैं।

**नरम उधार योजना (Soft Loan Scheme)-** भारतीय औद्योगिक विकास बैंक ने 1976 में नरम उधार योजना चालू की ताकि कुछ चुने हुए उद्योगों (अर्थात् सीमेन्ट, सूती वस्त्र उद्योग, पटसन और चीनी और कुछ इजीनियरिंग उद्योगों) को रियायती दर पर ऋण उपलब्ध कराया जा सके जिससे वे अपने प्लांट एवं मशीनरी के आधुनिकीकरण पुनः स्थापन और नवीनीकरण की योजनाओं को लागू कर सकें। इस प्रकार कम लागत पर अधिक उत्पादन प्राप्त किया जा सकता है। इस योजना के आधेन 75 प्रतिशत ब्याज दर ली जाती है और ऋण की अवधि 15 वर्ष रखी जाती है। यह योजना परिवर्तनीयता कण्डिका (Convertibility Clause) के कारण गैर-सरकारी क्षेत्र के लिए आकर्षक नहीं थी परन्तु इस कण्डिका के हटा देने के पश्चात् विवरण की गति तेज कर दी गई है।

जनवरी 1984 से नरम उधार योजना का संशोधन कर इसे आधुनिकीकरण के लिए नरम उधार योजना कहा गया ताकि इसके आधीन योग्य इकाइयों की सहायता की जा सके। इस योजना के आधीन, उत्पादन इकाइयों के आधुनिकीकरण के लिए सहायता उपलब्ध होगी जिसका प्रयोग मुख्यतः उत्पादन-क्रियाओं के उन्नयन (Upgradation), तकनीकी और उत्पाद को उन्नत करने निर्मात-प्रोत्साहन, आयात-प्रतिस्थापन ऊर्जा की बचत, प्रदूषण की रोकथाम, व्यर्थ पदार्थों के पुनः प्रयोग और उप-उत्पाद आदि के लिए किया जाएगा।

### भारतीय औद्योगिक विकास बैंक का पुनर्गठन

कुछ आलोचक इस बैंक की कार्य-प्रणति एवं उपलब्धियों से असंतुष्ट थे। उनका कहना था कि औद्योगिक विकास बैंक एक प्रभावी विकास संस्थान बनने में असफल रहा है और इसके द्वारा देश में औद्योगिकीकरण की क्रिया को पर्याप्त प्रोत्साहन नहीं दिया गया। इस आलोचनायुक्त स्थिति का मुख्य कारण यह है कि बैंक एक स्वतन्त्र संस्था न बनकर रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया का एक अनुगामी बनकर रह गया। भारत सरकार ने इस आलोचना को स्वीकार करते हुए

फरवरी 16, 1976 को भारतीय औद्योगिक विकास बैंक को रिजर्व बैंक से अलग कर दिया। स्वायत्त बनने के पश्चात् भारतीय औद्योगिक विकास बैंक ने प्रभावी कार्य किया है। यह बैंक सावधि आधार का मुख्य स्रोत है क्योंकि इसने सभी सावधि ऋण संस्थानों द्वारा स्वीकृत कुल ऋणों का 40 प्रतिशत और कुल वितरित ऋणों का 45 प्रतिशत उपलब्ध कराया।

### भारतीय औद्योगिक विकास बैंक और नरसिंहम समिति

**नरसिंहम समिति (Narasimham Committee)** को एक मुख्य सिफारिश यह है कि बैंक और प्रत्यक्ष वित्त संस्थानों (Direct Financing Institutions) के बीच प्रतिस्पर्धा बढ़कर कुशलता को उन्नत किया जा सकता है। इस दृष्टि से समिति भारतीय औद्योगिक विकास बैंक के कार्यभार और कृत्यों में कुछ परिवर्तन लाना चाहती है।

आज यह बैंक दो कार्य करता है-अन्य प्रत्यक्ष वित्तीय संस्थानों को भ्रान्ति प्रत्यक्ष वित्त उपलब्ध कराना और पुनर्वित्त प्रणाली द्वारा अप्रत्यक्ष वित्त उपलब्ध कराना। यह भारतीय औद्योगिक विकास बैंक और अन्य प्रत्यक्ष वित्तीय संस्थानों के बीच मूल अन्तर है। नरसिंहम समिति का सुझाव है कि भारतीय औद्योगिक विकास बैंक को अपना प्रत्यक्ष वित्त-प्रबन्ध कार्य छोड़ देना चाहिए और अन्य संस्थानों जैसे राष्ट्रीय वित्त निगमों, सघु उद्योग विकास बैंक आदि को भ्रान्ति सर्वोच्च प्रोन्नति का कार्य करना चाहिए। प्रत्यक्ष उधार कार्य के लिए एक पृथक कम्पनी विशेष रूप से कायम की जानी चाहिए।

भारत सरकार ने नरसिंहम समिति की सिफारिशों को स्वीकार नहीं किया है। किन्तु सरकार ने एक अध्यादेश जारी करके भारतीय औद्योगिक विकास बैंक कानून (1964) में संशोधन कर दिया है जिसका उद्देश्य बैंक की हिस्सा-पूँजी का पुनर्गठन करना है और इसे पूँजी बाजार से हिस्सा-पूँजी प्राप्त करने का अधिकार देना है।

## 6. विनियोग संस्थान

(Investment Institution)

### भारतीय इकाई न्यास (Unit Trust of India)

कुछ वर्षों से भारत सरकार इस बात पर विचार कर रही थी कि एक ऐसे संस्थान की स्थापना की जाए जिसके द्वारा मध्यम आय वर्ग के सदस्य विनियोजक कम्पनियों को हिस्सा पूँजी में अधिकाधिक सख्या में भाग ले सकें। इस उद्देश्य को पूर्ण के लिए फरवरी, 1964 में औपचारिक रूप से इकाई न्यास (Unit Trust) की स्थापना हुई। इकाई-न्यास की आरम्भिक पूँजी 5 करोड़ रुपए थी। इसके हिस्से रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया, जीवन बीमा निगम, स्टेट बैंक



ऑफ इण्डिया और अनुसूचित एव वित्तीय संस्थानों द्वारा स्वीकार किया गए।

इकाई-न्यास के दो प्रारंभिक उद्देश्य हैं—(क) मध्यम तथा निम्न आय वर्गों की बचत को प्रोत्साहित करना और फिर इन बचतों को एकत्र करना, और (ख) उन्हे देश में बढ़ते हुए औद्योगीकरण से प्राप्त समृद्धि के लाभों में हिस्सा बंटाने के योग्य बनाना। इन दो उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए तीन कार्य करने होंगे—(1) देश के विभिन्न भागों से यथासंभव जितने भी अधिक विनियोक्तारों (Investors) को हो सके, न्यास की इकाइयों बेची जाएँ, (2) इकाइयों के विक्रय से प्राप्त राशि और 5 करोड़ रुपये की आरम्भिक पूँजी का औद्योगिक एव निगम प्रतिभूतियों (Corporate securities) में विनियोग किया जाए, और (3) जिन ध्यक्तियों ने न्यास की इकाइयों क्रय की हैं उनको लाभांश (Dividend) दिया जाए।

जून 1995 में भारतीय इकाई न्यास ने अपनी क्रियाओं के 31 वर्ष पूरे कर लिए। पहले वर्ष में कुल मिलाकर 19 करोड़ रुपये की हिस्सा पूँजी एकत्र हुई। दूसरे वर्ष में मंदी के परिणामस्वरूप इकाई न्यास की क्रियाएँ, तीसरे परन्तु बाद के वर्षों में फिर तेज हो गईं। जून 1994 में ट्रस्ट के इकाईधारियों (Unit Holders) की कुल संख्या 200 लाख थी और इन इकाइयों की कुल राशि 60 000 करोड़ रुपये (जून 1995 तक) थी।

### इकाइयों के लाभ (Advantages of Units)

न्यास की इकाइयों के स्पष्ट चार लाभ हैं। वे हैं—(1) इन इकाइयों में विनियोग सुरक्षित है क्योंकि इनका जोखिम बहुत सी प्रतिभूतियों पर फैला दिया जाता है। (कुछ तो ऐसी प्रतिभूतियाँ हैं जिन पर स्थिर आय प्राप्त होती है और अन्य ऐसी हैं जिन पर परिवर्ती आय (Variable income) प्राप्त है)

(2) इकाईधारियों को लगातार और अच्छी आय प्राप्त होगी। इस न्यास की 90 प्रतिशत आय का वितरण किया जाएगा और न्यास 6 प्रतिशत आय उपलब्ध कराने का प्रयास करेगा।

(3) इकाई-न्यास से प्राप्त लाभांश रूपी आय पर भिन्न-भिन्न वर्गों को कर-रियायतें (Tax concessions) प्राप्त हैं।

(4) इकाइयों की तरलता (Liquidity) बहुत अधिक है क्योंकि विनियोक्तार जब चाहे उनके बदले नकदी ले सकता है। किसी भी समय क्रय की गई इकाइयों न्यास द्वारा निश्चित मूल्य पर बेची जा सकती हैं।

जुलाई 1964 से इकाई-न्यास द्वारा इकाइयों का विक्रय भारतीय पूँजी बाजार के विकास में एक महत्वपूर्ण कदम है।

सैद्धान्तिक दृष्टि से न्यास का कार्य सराहनीय है क्योंकि इस प्रकार समाज की बचत को गतिमान करके व्यापार एवं उद्योग में विनियोग किया जाता है। चूंकि न्यास राजकीय क्षेत्र का उद्यम है, इसलिए सामान्य जनता का इसमें काफी विश्वास है। इसके अतिरिक्त इसे सरकार से बहुत सी कर रियायतें (Tax concessions) प्राप्त हुई हैं। न केवल इसमें पूँजी सुरक्षित ही है बल्कि इकाईधारियों जब भी चाहे न्यास से इसके बदले में नकदी प्राप्त कर सकता है। साथ ही यह बात भी बड़ी उत्साहवर्धक है कि निम्न तथा मध्यम आय वर्गों ने इसमें काफी योगदान किया है। ऐसा जान पड़ता है कि जैसे कोई इकाई-योजना उनकी जल्दतरकी को ध्यान में रखकर चलाई गई हो। इसके अतिरिक्त इसमें विनियोग सुरक्षित है और इसमें लगातार आय प्राप्त होगी। फिर इसमें लगाई गई राशि तरल है क्योंकि इसको जब चाहे नकदी में बदला जा सकता है।

### अन्य विनियोग संस्थान (Other Investment Institutions)

भारतीय इकाई न्यास के अतिरिक्त जो जनसामान्य को बचत गतिमान कर औद्योगिक प्रतिभूतियों में विनियुक्त करते हैं दो अन्य विनियोग संस्थान जो देश में कार्य करते हैं, वे हैं—भारतीय जीवन बीमा निगम (Life Insurance Corporation of India) और भारतीय साधारण बीमा निगम (General Insurance Corporation of India)। ये दोनों संस्थान जनसाधारण से बीमा करने के आधार पर भारी मात्रा में राशियाँ एकत्र करते हैं, परन्तु वे अपने साधनों का एक भाग निगम क्षेत्र को दीर्घकालीन ऋण देने के लिए प्रयुक्त करते हैं या बाजार से औद्योगिक प्रतिभूतियाँ (Industrial securities) हिस्से एव ऋणपत्र प्राप्त कर लेते हैं। भारी मात्रा में राशियाँ उपलब्ध होने के कारण ये दो संस्थान स्टॉक एक्सचेंज में सक्रिय कार्यभाग अदा करते हैं।

1993-94 के दौरान जीवन बीमा कम्पनी ने 1 460 करोड़ रुपये का दीर्घकालीन उधार उपलब्ध कराया और 590 करोड़ रुपये वितरित किए। इसी वर्ष साधारण बीमा कम्पनी ने 820 करोड़ रुपये की स्वीकृति दी और औद्योगिक क्षेत्र को 470 करोड़ रुपये वितरित किए।

### 7. भारतीय औद्योगिक पुनर्निर्माण बैंक

#### (Industrial Reconstruction Bank of India)

हाल ही के वर्षों में बहुत-सी औद्योगिक इकाइयों विशेषकर पूर्वी क्षेत्र में, बहुत अधिक कठिनाई में थीं और लगभग बन्द होने वाली थीं। इस परिस्थिति के लिए पर्याप्त मांग का अभाव, प्रबन्धकीय असावधानी, श्रम विवाद, कच्चे माल की कमी, आयात प्रतिबन्ध आदि जिम्मेदार थे। इ

इकाइयों के राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के लिए महत्त्व को देखते हुए और विशाल श्रम-शक्ति के लिए रोजगार की दृष्टि में रखते हुए, इनकी सहायता करने आवश्यक थी। भारत सरकार ने भारतीय औद्योगिक पुनर्निर्माण निगम की स्थापना अप्रैल 1971 में की ताकि यह बीमार इकाइयों (Sick units) की विरोध समस्याओं को देखभाल कर सके और उनके पुनर्निर्माण और पुनः स्थापन के लिए सहायता उपलब्ध करा सके। यदि इस उद्देश्य के लिए आवश्यक हो, तो इन इकाइयों का प्रबन्ध भी अपने हाथ में ले सकता है और अधःसरचना सुविधाएँ (Infrastructural facilities) अर्थात् परिवहन, विपणन आदि का विकास कर सकता है।

अगस्त 1984 में भारत सरकार द्वारा एक कानून पास किया गया जिसके आधेन भारतीय औद्योगिक पुनर्निर्माण निगम को भारतीय औद्योगिक पुनर्निर्माण बैंक के रूप में परिवर्तित कर दिया गया। भारतीय औद्योगिक पुनर्निर्माण बैंक (Industrial Reconstruction Bank of India) की स्थापना मार्च 1985 में हुई और इसने निगम के सब काम अपने ऊपर ले लिए। अब यह बैंक औद्योगिक पुनरुत्थान के लिए मुख्य अखिल भारतीय उधार एवं पुनर्निर्माण एजेंसी बन गया है, जो औद्योगिक विकास में सहायता देता है और इसे प्रोत्साहित करता है और औद्योगिक फर्मों का पुनरुत्थान भी करता है।

1993-94 के दौरान, IRBI ने 340 करोड़ रुपये के सावधि ऋणों (Term loans) की स्वीकृति दी जो आधुनिकीकरण, विरासत, विस्तार, नवीनीकरण आदि के लिए दिए गए। इससे पहले औद्योगिक पुनर्निर्माण निगम ने सावधि ऋणों के रूप में टैक्सपैडलिंग, इन्फ़ीनिमिग, खन एवं बलाई उद्योगों में सावधि ऋणों के रूप में बॉम्बे/बन्द इकाइयों को सहायता दी। वित्तीय सहायता देते हुए, पुनर्निर्माण बैंक आधुनिकीकरण की क्रिया को बनाए रखने, उत्पादक क्षमता को उन्नत करने और औद्योगिक इकाइयों को उकनासाजीय उन्नति पर बल देता है। इस बैंक का औद्योगिक पुनरुत्थान करने में महत्वपूर्ण योगदान है। उदाहरणार्थ 1988-89 के दौरान भारतीय औद्योगिक पुनर्निर्माण बैंक द्वारा सहायता दी गई 263 इकाइयों के औद्योगिक उत्पादन का मूल्य 9,500 करोड़ रुपये था और इनमें लगभग 4 लाख व्यक्तियों को रोजगार प्राप्त था। कुल रूप में, इस बैंक ने मार्च 1994 तक बीमार और कमजोर इकाइयों को 2,160 करोड़ रुपये की सहायता की स्वीकृति दी जिसमें से 1,480 करोड़ रुपये वितरित किए गए।

इस बैंक ने अपनी क्रियाओं का विस्तार सहायक क्षेत्रों अर्थात् परामर्श सेवाओं, व्यापारिक बैंकिंग (Merchant Banking) और उपस्कर पट्टेदारी (Equipment leasing) में कर लिया है। ये सब क्रियाएँ बीमार औद्योगिक इकाइयों

के पुनः स्थापन से सम्बन्धित हैं। अपनी परामर्श सेवाओं द्वारा यह बैंक तथा वित्तीय संस्थाओं को उन बीमार इकाइयों की सम्पत्ति के सही मूल्य का अनुमान लगाने में सहायता करता है जो अपने पुनरुत्थान के लिए सहायता चाहते हैं। अपनी व्यापारिक बैंकिंग सेवाओं द्वारा, IRBI कई इकाइयों के विलयन और पुनर्निर्माण की क्रिया में सहायता करता है। उपस्कर-पट्टेदारी वास्तव में बैंक की भाड़ा-खरीद योजना का विस्तार ही है।

## 8. भारतीय निर्यात-आयात बैंक

(The Export-Import Bank of India)

भारतीय निर्यात-आयात बैंक की स्थापना जनवरी 1, 1982 में हुई ताकि वह भारतीय औद्योगिक विकास बैंक के अन्तर्राष्ट्रीय वित्त प्रभाग की क्रियाओं को सफल सके और निर्यातकों एवं आयातकों को वित्तीय सहायता उपलब्ध करा सके। इसके अतिरिक्त, इसे उन सभी वित्तीय संस्थाओं के काम का समन्वय करने का कार्य भी सौंपा गया जो वस्तुओं एवं सेवाओं के निर्यात एवं आयात के लिए वित्त जुटाते हैं। यह बैंक वाणिज्य बैंकों एवं वित्तीय संस्थानों को उनकी निर्यात-आयात वित्त प्रबन्ध क्रियाओं के विरुद्ध पुनर्वित्त सुविधाएँ भी उपलब्ध कराता है।

### निर्यात-आयात बैंक के पूंजी साधन

इस बैंक की अधिकृत पूंजी 200 करोड़ रुपये है और इसकी परित्त पूंजी 100 करोड़ रुपये है जो पूर्णतया केन्द्र सरकार द्वारा पूर्णित की गई। बैंक अतिरिक्त साधन गतिमान करने के लिए भारत सरकार एवं रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया से उधार ले सकता है और बाजार में बाड तथा ऋणपत्र जारी करके भी साधन प्राप्त कर सकता है। यह अन्य देशों से विदेशी मुद्रा भी प्राप्त कर सकता है।

### निर्यात-आयात बैंक (Exim Bank) के कार्य निम्नलिखित हैं—

(i) न केवल भारत अपितु तृतीय विश्व के देशों के लिए भी इस वस्तुओं तथा सेवाओं के निर्यात एवं आयात के लिए वित्त का प्रबन्ध करना,

(ii) पट्टे के आधार पर निर्यात एवं आयात का वित्त-प्रबन्ध,

(iii) विदेशों में साझे उद्यमों (Joint ventures) के लिए वित्त प्रबन्ध,

(iv) भारतीय पार्टियों को उधार उपलब्ध कराना ताकि वे विदेशों में साझे उद्यमों को हिस्सा-पूँजी में योगदान दे सकें,

(v) सीमित रूप में व्यापारिक बैंकिंग के कार्यों को करना। इनमें शामिल हैं—निर्यात या आयात में लगी हुई

कम्पनियों के स्टॉक, हिस्से, बांडो या ऋणपत्रों की हाथीदारी (Underwriting) करना,

(iv) निर्यात या आयात के लिए पार्टियों को तकनीकी, प्रशासनिक एवं वित्तीय सहायता प्रदान करना।

इन कार्यों के अतिरिक्त, निर्यात-आयात बैंक व्यापारिक बैंकिंग एवं विकास-बैंकिंग के कार्य भी करता है। अतः यह बैंक भारत के निर्यात-प्रोत्साहन प्रयास को प्रोन्नत करने वाला शिखर संस्थान है। इस बैंक द्वारा 1982 में 240 करोड़ रुपये की सहायता प्रदान की गई परन्तु यह राशि 1992-93 में बढ़कर 1,600 करोड़ रुपये हो गई पर 1993-94 में गिरकर 650 करोड़ रुपये हो गयी।

## 9. उभरते हुए वित्तीय मध्यवर्ती

(Emerging Financial Intermediaries)

हाल ही के वर्षों में, विशेषकर अस्सी के दशक के मध्य में, भारत के वित्तीय क्षेत्र में सरचनात्मक परिवर्तन हुआ है। जोखिम पूजी, उधार और पट्टेदारी आदि के क्षेत्र में व्यापार और वाणिज्य की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए नये संस्थान कायम किए गए हैं। अभी ये संस्थान बालावस्था में हैं। हम संक्षेप में उनके बारे में जानकारी देते और उनके कार्यों का उल्लेख करेंगे।

1 जोखिम पूजी एवं तकनीकी निगम लि० (Risk Capital and Technology Corporation Ltd.)—मार्च 1975 में भारतीय औद्योगिक वित्त निगम ने जोखिम पूजी फाउन्डेशन (Risk Capital Foundation) को जारी करने का दायित्व लिया ताकि नये उद्यमकर्ताओं जिनमें तकनीकी-विशेषज्ञ और पेशेवर भी शामिल थे, सहायता प्रदान की जा सके जिससे वे बिना ध्याज के ऋणों या नाममात्र ध्याज पर ऋणों के आधार पर औद्योगिक प्राजैक्ट प्रोन्नत कर सकें। उद्यमकर्ताओं को प्रोत्साहन देने के लिए जोखिम पूजी फाउन्डेशन को जनवरी 1988 में जोखिम पूजी एवं तकनीकी निगम लिमिटेड में परिवर्तित कर दिया गया। इस निगम की औद्योगिक क्षेत्र के लिए तीन योजनाएँ हैं जोखिम पूजी योजना, तकनीकी प्रोन्नति योजना और उद्यम पूजी योजना (Venture capital scheme)। जोखिम पूजी योजना के अधीन, इस निगम द्वारा मार्च 1994 तक 36 मध्यम एवं बड़े प्राजैक्टों को 36 करोड़ रुपये की सहायता की स्वीकृति दी गयी। ये प्राजैक्ट या तो नयी तकनीकी पर आधारित थे या नये प्रयोगों पर। इनमें शामिल थे एप्टी-वाओटिक ड्रग्स, रेडियो पेजिंग प्रणालियाँ, पे-फोन (Pay phones), कैल्सियम सिलिकेट ब्रिक्स (Calcium silicate bricks) ग्रेनाइट और सगमरमर संसाधन मशीनरी आदि।

अपनी तकनीकी वित्त एवं विकास योजना के आधीन, इस निगम ने अभी तक 19 करोड़ रुपये की सहायता उच्च जोखिम वाले प्राजैक्टों को दी है। इनमें उल्लेखनीय हैं : कृत्रिम बुद्धि का विकास, सॉफ्टवेयर-विकास, शैक्षणिक यन्त्रमानव (Educational Robots), सकर बोज आदि।

उद्यम पूजी इकाई योजना के आधीन, इस निगम ने कम्पनियों के विकास और नयी तकनीकी के वाणिज्यीकरण, नये उत्पादों एवं वस्तुओं के चालू करने आदि के लिए सहायता दी है। मार्च 1994 तक इस योजना के आधीन 68 करोड़ रुपये की सहायता की स्वीकृति प्रदान की गयी।

2. भारतीय तकनीकी विकास एवं सूचना कम्पनी (Technology Development and Information Company of India)—यह एक तकनीकी उद्यम वित्त कम्पनी है जो कि 1989 में स्थापित की गयी ताकि नये तकनीकी उद्यमों (Technology ventures) के लिए प्राजैक्ट वित्त प्रदान कर सके। मार्च 1994 तक इस कम्पनी द्वारा 107 करोड़ रुपये की सहायता उल्लेखनीय करायी गयी। इस कम्पनी ने कम्प्यूटर्स, रसायन-पौलियम, ड्रग्स, बायोतकनीकी, इलेक्ट्रिक, इलेक्ट्रॉनिक्स, टेलीकॉम, पर्यावरण इंजीनियरिंग, अपारम्परिक ऊर्जा आदि की औद्योगिक इकाइयों के लिए सहायता प्रदान की।

3. अधःसंरचना पट्टेदारी एवं वित्त सेवा लि० (Infrastructure Leasing and Financial Services Ltd.)—यह निगम 1988 में स्थापित किया गया और इसका मुख्य उद्देश्य यन्त्रों की पट्टेदारी (Leasing equipment) और अधःसंरचना का विकास था। इस कम्पनी ने केन्द्र तथा राज्यीय सरकारों की सहायता से बहुत से अधःसंरचना प्राजैक्ट सुनिश्चित किए हैं। 1992-93 के दौरान इसने वाणिज्यीकरण (Commercialisation) एवं अधःसंरचना विकास में महत्वपूर्ण प्रगति की है। यह विभिन्न सरकारी एजेंसियों के साथ मिलकर सड़क-मार्गों, पावर-जनन, टैली-संचार, जल-आपूर्ति, जल परिवहन सम्बन्धी अधःसंरचना का विकास कर रहा है।

विनियोग-बैंकिंग (Investment banking) के क्षेत्र में यह निगम व्यापारिक बैंकिंग (Merchant Banking) की कार्य करता है और इसने अपने निगमिय ग्राहकों की वित्त आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए विक्रय-योग्य प्रतिभूतियों (Marketable securities) के बेचने में मुख्य कार्यभाग अदा किया है। यह निगम सरकारी प्रतिभूतियों, सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के बांडों, निगमिय ऋणपत्रों (Corporate bonds) और इकाइयों के व्यापार में सक्रिय भाग लेता है।

4 भारतीय उधार क्रेडिट सूचना सेवा लि० (Credit Rating Information Services of India)—इसकी स्थापना एक उधार क्रमांकन एजेंसी के रूप में 1988 में की गयी। इसका कार्य निश्चित कालीन जमा प्रोग्रामों, परिवर्तनीय एवं अपरिवर्तनीय ऋणपत्रों का क्रमांकन (Rating) और कम्पनियों की उधारपात्रता का मूल्यांकन भी करना है। 1993 तक इसके द्वारा 558 ऋण-उपकरणों (Debt Instruments) का जो 442 कम्पनियों द्वारा जारी किए गए और जो 30,000 करोड़ रुपये की राशि से सम्बन्धित थे का क्षमता-मूल्यांकन (Rating) किया गया। इसने भारतीय कम्पनियों को सूचना उपलब्ध कराने के लिए कार्ड-सेवा (Card Service) का विकास किया है। इस कार्ड में कम्पनी के महत्वपूर्ण व्यापार सम्बन्धी अंगों के बारे में सूचना उपलब्ध करायी जाती है।

इसके अतिरिक्त इस कम्पनी ने वाणिज्यिक पत्र प्रोग्रामों (Commercial Paper Programmes) के क्रमांकन का कार्य भी किया है और 78 कम्पनियों के मूल्यांकन का कार्य भी पूरा कर लिया है। पहली बार इस कम्पनी ने सिटी बैंक (Cit Bank) के ऑटो-ऋण (Auto-loan) का श्रेणी-निर्धारण एक परिसम्पत् पुट प्रतिभूति के रूप में किया। 1992-93 में इसने बैंकिंग-क्रमांकन-सेवाओं (Banking Rating Services) का कार्य प्रारम्भ किया।

इस कम्पनी की सेवाओं की अन्य देशों में भी सफलता की जा रही है। 1991-92 में इस कम्पनी ने अन्य देशों की कम्पनियों को उधार-क्षमता-मूल्यांकन सम्बन्धी तकनीकी सहायता एवं प्रशिक्षण दिया। इसे मलेशिया इन्वैस्टमेंट्स, इन्वैस्टमेंट्स, पाकिस्तान और श्रीलंका से इस कार्य के लिए निवेदन प्राप्त हुए हैं।

5 भारतीय स्टॉकधारी निगम (Stock Holding Corporation of India)—इस निगम का मुख्य उद्देश्य हिस्सों और अन्य प्रतिभूतियों के स्वामित्वान्तरण के लिए बहीउत्तम प्रविष्टि प्रणाली (Book entry system) चालू करना है ताकि वर्तमान प्रणाली का जिसमें अत्यधिक कागजी कार्यवाही करनी पड़ती है, प्रतिस्थापन किया जा सके। आज यह निगम बहुत-सी अज्ञान-क्रियाओं का कार्य करता है और भारतीय इकाई न्यास, भारतीय जीवन बीमा निगम, पारस्परिक निधियों, साधारण बीमा निगम और इनके अनुपयोगियों के लिए सरक्षणों सेवाएँ (Custodial Services) प्रदान करता है। मार्च 1993 के अन्त तक इस निगम के सरक्षण में 11 करोड़ स्ट्रिप्स (Scripts) थे। इसने 1992-93 में 2 610 करोड़ रुपये की बाजार-क्रियाओं (Market Operations) का कार्य किया भारत सरकार ने

यह निर्देश दिया है कि इस निगम को सभी सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों और इनके अनुपयोगियों एवं इनके द्वारा स्थापित पारस्परिक निधियों (Mutual Funds) का कार्य करना होगा।

### अन्य संस्थान

अन्य विकासमूलक वित्तीय संस्थानों में निम्नलिखित का उल्लेख करना होगा—

गृह-निर्माण वित्त (Housing Finance)— भारतीय गृह एवं शहरी विकास निगम लि० (Housing and Urban Development Corporation of India) एक राष्ट्रीय स्तर का संस्थान है जो व्यक्तियों और विशेषकर समितियों को गृह-निर्माण एवं प्लेट बनाने के लिए ऋण देता है। इस निगम को 70 प्रतिशत ऋण कमजोर वर्गों के लिए आरक्षित होते हैं और निम्न आय वर्गों के लिए 65 प्रतिशत और ग्राम क्षेत्रों के लिए 15 प्रतिशत ऋण दिए जाते हैं। मार्च 1993 तक इस निगम ने 9,419 प्रायोजकों के लिए जिनकी कुल लागत 12,490 करोड़ रुपये थी ऋण उपलब्ध कराया, इसमें HUDCO की ऋण-चढ़ाता 7,745 करोड़ रुपये की थी। इसके परिणामस्वरूप 55 लाख मकान बनाए जा सकें, इनमें से लगभग 46 प्रतिशत ग्राम क्षेत्रों में स्थित हैं।

गृह विकास वित्त निगम लि० (Housing Development Finance Corporation Ltd.)—एक दूसरा राष्ट्रीय स्तर का गृह-वित्त उपलब्ध करने वाला संस्थान है। इसकी स्थापना 1977 में भारतीय उधार एवं विनियोग निगम द्वारा की गयी ताकि यह मध्यम एवं निम्न आय वर्गों को दीर्घावधि वित्त उपलब्ध करा सके। ये ऋण व्यक्तियों को या सहकारी समितियों को मकानों के निर्माण या क्रय के लिए देशभर में दिए जाते हैं। मार्च 1993 तक, इस निगम ने 2 400 नगरो में 7 2 लाख मकानों के लिए 4,470 करोड़ रुपये के ऋण उपलब्ध कराए।

भारतीय जहाजरानी उधार एवं विनियोग कम्पनी लि० (Shipping Credit and Investment Company of India)—जहाजों की प्राप्ति के लिए विरोध रूप में उधार दिया करती थी। अब इसने अपनी क्रियों का विस्तार मर्यादितता के सभी क्षेत्रों के लिए कर लिया है परन्तु इसका विशेष बल निर्यात एवं अर्थसंरचना (Infrastructure) को बढ़ावा देने पर है। इस विशाखन के परिणामस्वरूप अब यह कम्पनी बहुत से उद्योगों को ऋण देती है—जहाजरानी एवं मछली उद्योगों के अतिरिक्त, आटोमोबाइल और इसके अनुपयोग, रसायन एवं पेट्रो-रसायन, इलेक्ट्रिकल्स, सूचना तकनीकाएँ, पावर-जनन और वितरण, इस्पात और इस्पात के उत्पाद, अन्य धातु, टेक्साइल्स और खाद्य-संसाधन (Food processing)।

किन्तु जहाजरानी एवं मछली उद्योग इस कम्पनी की प्राथमिकता बने हुए हैं।

**भारतीय पर्यटन वित्त निगम लि० (Tourism Finance Corporation of India)**—अन्ततः भारत सरकार ने देश में पर्यटन उद्योग के विकास एवं प्रोन्नति के लिए भारतीय पर्यटन वित्त निगम एक विशिष्ट वित्त संस्थान के रूप में कायम किया। पारम्परिक पर्यटन सम्बन्धी प्राजैक्टों के अतिरिक्त यह निगम गैर-पारम्परिक प्राजैक्टों जैसे मनोरंजन पार्कों रस्सा मार्गों (Rope ways) कार किराया सेवाओं देशीय जल परिवहन की नावा आदि के लिए ऋण उपलब्ध कराता है। मार्च 1994 तक इस निगम द्वारा 525 करोड़ रुपये के कुल ऋणों को स्वीकृति दी गयी।

### 10 सार्वजनिक क्षेत्र के सावधि-उधार संस्थान— एक मूल्यांकन (Public Sector Term lending Institutions— an Evaluation)

हमने विभिन्न संस्थानों का विवरण दिया है जो स्वतंत्रता-प्राप्ति के पश्चात् औद्योगिक वित्त में विशेष कार्यभाग अदा करते रहे हैं। इनका वर्गीकरण इस प्रकार किया जा सकता है—

(क) अखिल भारतीय विकास बैंक—(१) भारतीय औद्योगिक विकास बैंक (२२) भारतीय लघु उद्योग विकास बैंक (२२) भारतीय औद्योगिक वित्त निगम (२४) भारतीय औद्योगिक पुनर्निर्माण बैंक (४) भारतीय औद्योगिक ऋण तथा विनियोग निगम।

(ख) राष्ट्रीय स्तर के संस्थान—(१) राष्ट्रीय वित्त निगम (२२) राष्ट्रीय औद्योगिक विकास निगम।

(ग) विशिष्ट वित्तीय संस्थान—(१) जोखिम पूंजी एवं तकनीकी निगम (२२) भारतीय तकनीकी विकास एवं सूचना कम्पनी (२२) भारतीय हिस्सेदारी निगम।

(घ) विनियोग संस्थान—(१) भारतीय इकाई न्यास (२२) जीवन बीमा निगम (२२) साधारण बीमा निगम।

सहायता-प्रदत्त उद्योगों की सख्या और स्वीकृत एवं वितरित ऋणों की मात्रा में लगातार वृद्धि हुई है। निजी क्षेत्र द्वारा प्राप्त की गयी प्रगति मुख्यतः इन संस्थानों द्वारा उपलब्ध कराए गए वित्त का परिणाम है।

चौथी योजना के पश्चात् इन संस्थानों द्वारा स्वीकृत एवं वितरित ऋणों में तेजी से वृद्धि हुई है, जैसा कि तालिका 1 से सुव्यक्त है—1970-71 में 230 करोड़ रुपये, 1980-81 में 2,550 करोड़ रुपये और 1993-94 में 42,450 करोड़ रुपये।

तालिका 1: सावधि-उधार संस्थानों द्वारा  
स्वीकृत सहायता

वर्ष	राशि करोड़ रुपये
1970 71	230
1980 81	2 550
1990 91	19 420
1993 94	42 450

यह बात स्मरण रखने योग्य है कि सार्वजनिक क्षेत्र के वित्तीय संस्थान, विशेषकर भारतीय औद्योगिक विकास बैंक भारतीय औद्योगिक ऋण एवं विनियोग निगम और भारतीय औद्योगिक वित्त निगम ने नव-स्थापित कम्पनियों को उनकी ब्लाक-पूँजी (Block Capital) आवश्यकताओं के लिए प्रत्यक्ष वित्तीय सहायता दी। वर्तमान कम्पनियों के लिए प्रत्यक्ष वित्तीय सहायता उनकी क्षमता-विस्तार एवं आधुनिकीकरण योजनाओं आदि के लिए दी जाती है।

इसके अतिरिक्त, इन वित्तीय संस्थानों ने लघु स्तर उद्योगों के विकास, पिछड़े क्षेत्रों के विकास और नये/छोटे उद्यमकर्ताओं के प्राजैक्टों के लिए सहायता प्रदान की है जो समय के साथ-साथ लगातार बढ़ती ही गयी है। उदाहरणार्थ पिछड़े हुए जिलों में स्थित प्राजैक्टों के सदर्थ में सावधि-उधार संस्थाओं से स्वीकृत एवं वितरित ऋण की मात्रा में हाल ही के वर्षों में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है।

## भारत का विदेशी व्यापार (THE FOREIGN TRADE OF INDIA)

### 1. विकासशील अर्थव्यवस्था में विदेशी व्यापार का महत्त्व

1947 से पूर्व भारत ब्रिटिश शासन का एक उपनिवेश (Colony) था और उसके विदेशी व्यापार का ढांचा एक प्रकार का औपनिवेशिक ढांचा ही था। भारत औद्योगिक देशों, विशेषकर इंग्लैंड को खाद्य पदार्थों और कच्चे माल का निर्यात करता था और उनसे निर्मित वस्तुओं का आयात करता था। निर्मित वस्तुओं के लिए विदेशों पर निर्भर होने के कारण देश में औद्योगीकरण प्रगति न कर सका बल्कि ब्रिटिश निर्मित वस्तुओं द्वारा भारतीय माल से घात प्रतिस्पर्धा के कारण देशी हस्तशिल्प (Handicrafts) को भारी धक्का लगा।

स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् विकासशील अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं के लिए व्यापार के औपनिवेशिक ढांचे को बदलना अनिवार्य था। जो भी अर्थव्यवस्था विकास प्रोग्राम को कार्यान्वित करने का निर्णय करती है उसे अपनी उत्पादन क्षमता (Productive capacity) को तेजी से बढ़ाना पड़ता है। इस कारण विकास की आरम्भिक अवस्थाओं में मशीनरी तथा अन्य सामान जो देश में बनाया नहीं जा सकता, का आयात करना पड़ता है। ऐसे आयात, जो उत्पादन के कुछ क्षेत्रों में नई क्षमता स्थापित करते हैं या उत्पादन के अन्य क्षेत्रों में क्षमता का विस्तार करते हैं विकासमूलक आयात (Developmental imports) कहलाते हैं। उदाहरणार्थ इस्पात सयंत्र, इंजन बनाने के कारखाने, जल-विद्युत परियोजनाएँ स्थापित करने के लिए किया गया आयात विकासमूलक आयात ही है। दूसरे एक विकासशील देश जो औद्योगीकरण करने के लिए प्रगत्यशील हो जो देश में स्थापित क्षमता के प्रयोग के लिए कच्चे माल तथा अन्तर्वर्ती वस्तुओं (Intermediate goods) का आयात करना पड़ता है। ऐसा आयात, जो देश में स्थापित उत्पादन क्षमता का पूरा प्रयोग करने के लिए किया जाता है, परिपोषक आयात (Maintenance imports) कहलाता है। विकासशील अर्थव्यवस्था के लिए परिपोषक

आयात बहुत महत्वपूर्ण है क्योंकि बहुत सी औद्योगिक परियोजनाएँ परिपोषक आयात के अभाव के कारण रक जाती हैं। किसी विकासशील अर्थव्यवस्था के लिए विकासमूलक और परिपोषक आयात वह सोमा निधारित करते हैं जिसमें किसी समय-विशेष पर औद्योगीकरण किया जा सकता है। इस आयात के अतिरिक्त, एक विकासशील देश को ऐसी उपभोग वस्तुओं का आयात करना पड़ता है जिनका सभरण औद्योगीकरण के काल में कम होता है। ऐसे आयात अस्फातिकारी (Anti inflationary) होते हैं क्योंकि वे उपभोग वस्तुओं की दुर्लभता का कम करते हैं। स्वतन्त्रता-उपराज्य काल में भारत में खाद्यान्नों का आयात एक ऐसा उदाहरण है जिसके कारण देश में घोमटो को वृद्धि अपेक्षाकृत कम हुई।

स्वाभाविक ही है कि विकास के आरम्भिक वर्षों में आयात में तीव्र दर से वृद्धि हो, परिणामतः विकासशील देश का व्यापार-शेष (Balance of trade) बहुत अधिक प्रतिकूल हो जाएगा। विदेशी सहायता में विकासशील देश को विकास का भार स्वयं सहन करना पड़ता है, आयात लोचहीन (Inelastic) होने की स्थिति में किसी विकासशील अर्थव्यवस्था को अपने निर्यात को बढ़ाना अनिवार्य हो जाता है ताकि अपने बढ़ते हुए विदेशी ऋण को कम किया जा सके। परम्परा से भारत जैसे अल्पविकसित देश खाद्य पदार्थों और कच्चे माल के निर्यातक (Exporters) रहे हैं। जैसे-जैसे आर्थिक विकास प्रगति करता है कच्चे माल का निर्यात कम हो जाता है क्योंकि देश में बढ़ते हुए उद्योगों के लिए कच्चे माल की मांग बढ़ जाती है। जनसंख्या में तीव्र वृद्धि के कारण निर्यात के लिए उपलब्ध खाद्य अतिरिक्त (Food surplus) या तो बहुत कम हो जाता है या घाटे में परिवर्तित हो जाता है। परिणामतः विकासशील अर्थव्यवस्था को अपने निर्यात बढ़ाने के लिए नई वस्तुएँ और नए बाजार ढूँढ़ने पड़ते हैं। अल्पविकसित देश में औद्योगीकरण की प्रगति के लिए विकसित देश व्यापार-अवरोधकों (Trade barriers) को कम करके और इसकी उपयोग वस्तुओं और अर्द्ध-निर्मित वस्तुओं के

निर्यात को स्वीकार करके सहायता कर सकते हैं। अल्पविकसित देश के लिए विदेशी सहायता महत्व रखती है परन्तु इससे भी अधिक महत्वपूर्ण विदेशी व्यापार है। अतः अल्पविकसित देशों द्वारा जो नया नारा बुलन्द किया गया है, वह है 'व्यापार और सहायता'।

## 2. स्वतन्त्रता-उपरांत काल में भारत का विदेशी व्यापार

स्वतन्त्रता-उपरांत काल में भारत के विदेशी व्यापार का अध्ययन करने के लिए इस समस्त अवधि को छ कालों में विभक्त करना सुविधाजनक होगा—(1) 1951-52 से 1955-56—प्रथम पंचवर्षीय योजना काल (2) 1956-57 से 1960-61—द्वितीय योजना काल, (3) 1961-62 से 1965-66—तृतीय योजना काल और (4) 1966 का अवमूल्यन और 1973-74 तक का काल, (5) 1973-74 और 1980-81 के बीच का काल और (6) 1980-81 के बाद का काल।

आयोजन की पूर्वसंध्या में भारत के विदेशी व्यापार के निर्यात की अपेक्षा आयात कहीं अधिक थे। आयात में वृद्धि के कई कारण थे—(क) युद्धकाल में अवरुद्ध मांग और युद्ध-उपरांत काल में लगाए गए विभिन्न नियन्त्रणों एवं प्रतिबन्धों के परिणामस्वरूप आयात में वृद्धि, (ख) विभाजन के फलस्वरूप खाद्य तथा भूल कच्चे मालों अर्थात् पटसन और रूई की दुर्लभता के कारण आयात में वृद्धि, और (ग) प्रतिस्थापन (Replacement) और विकास परियोजनाओं की आवश्यकताओं की दृष्टि से मशीनरी तथा अन्य सामान के आयात में वृद्धि।

### 1951-52 से 1955-56—प्रथम योजना काल

इस काल में आयात का औसत वार्षिक मूल्य 730 करोड़ रुपए था और निर्यात का 622 करोड़ रुपए। इस प्रकार औसत वार्षिक व्यापार घाटा 108 करोड़ रुपए था। व्यापार के घाटे का मुख्य कारण औद्योगीकरण के प्रोग्रामों के कारण जो इस काल में बहुत बढ़ गए थे, पूँजी वस्तुओं के आयात में वृद्धि था। कुल आयात के प्रतिशत रूप में कच्चे मालों के आयात में कुछ कमी हुई। इस काल में 595 करोड़ रुपए के खाद्यान्नों का आयात किया गया।

### 1956-57 से 1960-61—द्वितीय योजना काल

दूसरी योजना के दौरान औद्योगीकरण का एक विशाल प्रोग्राम प्रारम्भ किया गया। इसके अन्दर इस्पात कारखानों की स्थापना, रेलों का विस्तार तथा नवीकरण (Renovation), कई उद्योगों का आधुनिकीकरण समाविष्ट

थे। परिणामतः आयात की मात्रा बहुत अधिक बढ़ गई। इसके अतिरिक्त विकासशील अर्थव्यवस्था के लिए परिपोषक आयात (Maintenance imports) की आवश्यकता से हमारा आयात और भी बढ़ गया। दूसरी योजना में खाद्यान्नों का भी लगातार आयात करना पड़ा और इस अवधि में कुल 805 करोड़ रुपये के खाद्यान्नों का आयात किया गया।

तालिका 1 पहली तीन योजनाओं एवं वार्षिक योजनाओं में व्यापार-क्षेत्र

(करोड़ रुपये)

	आयात	निर्यात	व्यापार शेष
प्रथम योजना (1951-52 से 1955-56)	3,651	3,109	-542
वार्षिक औसत	730	622	-108
दूसरी योजना (1955-56 से 1960-61)	5,402	3,063	-2,339
वार्षिक औसत	1,080	613	-467
तीसरी योजना (1960-61 से 1965-66)	6,119	3,735	-2,384
वार्षिक औसत	1,224	747	-477
वार्षिक योजनाएँ (1966-67 से 1968-69)	5,775	3,708	-2,067
वार्षिक औसत	1,925	1,236	-689

दूसरी योजना में निर्यात द्वारा औसत वार्षिक प्राप्ति प्रथम योजना काल की अपेक्षा कम थी जो यह जाहिर करती है कि निर्यात विविधता और निर्यात प्रोत्साहन (Export promotion) के प्रयत्न सफल न हो पाए। परिणामतः दूसरी योजना के दौरान भारत में औसत वार्षिक प्रतिकूल व्यापार-शेष 467 करोड़ रुपए था जोकि प्रथम योजना की वार्षिक औसत अर्थात् 108 करोड़ रुपए से कहीं अधिक था।

### 1961-62 से 1965-66 तीसरी योजना काल

तीसरी योजना के निर्यात सम्बन्धी आँकड़ों से स्पष्ट है कि औसत वार्षिक निर्यात 747 करोड़ रुपए था। इसके विरुद्ध, औसत वार्षिक आयात 1,224 करोड़ रुपए था। (देखिए तालिका 1) इसके मुख्यतः दो कारण थे—प्रथम, प्रतिरक्षा की आवश्यकताएँ बढ़ गईं और द्वितीय, सूखे के कारण खाद्यान्नों की भारी मात्रा का आयात करना पड़ा।

तालिका 2 अवमूल्यन के बाद के काल में व्यापार क्षेत्र

(करोड़ रुपये में)

वर्ष	आयात	निर्यात	व्यापार शेष
<b>चौथी योजना</b>			
1969 70	1 582	1 413	169
1970 71	1 634	1 535	99
1971 72	1 824	1 607	217
1972 73	1 867	1 971	104
1973 74	2 955	2 523	432
<b>कुल (1969 70 से 1973 74)</b>	<b>9 862</b>	<b>9 049</b>	<b>813</b>
वार्षिक औसत	1 972	1 810	162
<b>पांचवीं योजना (1974 75 से 1977 78)</b>			
1974 75	4 519	3 329	1 190
1975 76	5 262	4 043	1 222
1976 77	5 074	5 146	72
1977 78	6 025	5 404	621
<b>कुल (1974 75 से 1977 78)</b>	<b>20 924</b>	<b>17 888</b>	<b>-2 961</b>
वार्षिक औसत	5 231	4 472	740
1978 79	6 814	5 726	1 088
1979 80	8 908	6 459	2 449
<b>छठी योजना (1980 81 से 1984 85)</b>			
1980 81	12 524	6 711	5 813
1981 82	13 608	7 806	5 802
1982 83	14 356	8 908	5 448
1983 84	15 763	9 872	5 891
1984 85	8 680	11 959	6 721
<b>कुल (1980 81 से 1984 85)</b>	<b>74 931</b>	<b>42 254</b>	<b>29 675</b>
वार्षिक औसत	14 986	9 051	5 935
<b>सातवीं योजना</b>			
1985 86	21 164	11 578	9 586
1986 87	22 669	13 315	9 354
1987 88	25 692	16 396	9 296
1988 89	34 202	20 647	13 555
1989 90	40 642	28 229	12 413
<b>कुल (1985 86 से 1989 90)</b>	<b>1 44 369</b>	<b>90 165</b>	<b>54 204</b>
वार्षिक औसत	28 874	18 033	10 841
1990-91	43 193	32 553	10 640

स्रोत: जिजर्व बैंक आफ इण्डिया बुलेटिन मई 1993

1966 का अवमूल्यन और 1973 के बाच की अवधि

1966 में भारत ने अपने रुपए का 36.5 प्रतिशत की सीमा तक अवमूल्यन किया। अवमूल्यन की घोषणा सुखे के वर्ष में की गई और इसके बाद का वर्ष भी मौसम की दृष्टि से खराब हो रहा। साथ ही इस वर्ष सरकार ने 59 उद्योगों में उदार आयात नाति अपनाने की घोषणा की इन सबका संयुक्त प्रभाव व्यापार शेष के घाटे को और भी बढ़ाना था।

चाहे रुपए के अवमूल्यन के पश्चात् 1966 67 और 1967 68 के दौरान निर्यात में वृद्धि हुई किन्तु आयात के लोचन होने के कारण आयात का मूल्य 1967 68 में एकदम बढ़कर 2 043 करोड़ रुपए हो गया। परिणामस्वरूप 1966 67 और 1967 68 के दौरान व्यापार शेष की स्थिति और भी खराब हो गई। 1968 69 और 1969 70 में अच्छी फसल होने के कारण खाद्यान्न आयात में महत्वपूर्ण



गमो हुई। इसके अतिरिक्त अवमूल्यन के कारण भी निर्यात-प्रोत्साहन को बल मिला। अतः व्यापार शेष जो 1967-68 में 788 करोड़ रुपये तक प्रतिकूल था 1968-69 में कम होकर केवल 373 करोड़ रुपये तक प्रतिकूल हो गया। 1969-70 में यह और भी कम हो गया। 1972-73 में आयात परिसीमन तथा खाद्यान्न के आयात को कम करने और निर्यात प्रोत्साहन (Export promotion) की नीति के परिणामस्वरूप देश में स्वतन्त्रता उपरान्त काल में पहली बार व्यापार शेष अनुकूल हुआ। यह एक अभिनन्दनीय प्रवृत्ति थी। परन्तु 1973-74 में ही इसका प्रभाव गायब हो गया क्योंकि बहुत से अन्तर्राष्ट्रीय कारणतत्त्वों ने पेट्रोलियम पदार्थों इस्पात और अलौह धातुओं उर्वरकों और अखबारों कागज की कीमतों को ऊँचा चढ़ा दिया। चाहे निर्यात की कीमतों में वृद्धि से वे 2 523 करोड़ रुपये के स्तर तक पहुँच गए परन्तु आयात की कीमतों में और तीव्र वृद्धि होने के कारण उनका मूल्य 2 955 करोड़ रुपये के उच्च स्तर पर पहुँच गया। परिणामतः व्यापार शेष में 432 करोड़ रुपये का घाटा फिर व्यक्त हो गया। कुल मिलाकर यह कहा जा सकता है कि वार्षिक योजनाओं और तृतीय योजना की तुलना में चौथी योजना में व्यापार शेष का घाटा कहीं कम रहा। इस दृष्टि से चौथी योजना का रिकार्ड सतोषजनक समझा जा सकता है।

### पाचवी योजना के दौरान व्यापारिक घाटा

तेल की कीमतों में वृद्धि जो अक्टूबर 1973 में प्रारम्भ हुई ने दुनिया भर में आयात एवं निर्यात दोनों के मूल्यों पर भारी प्रभाव डाला। भारत भी इसका अपवाद न रह सका। तालिका 2 से जाहिर है कि पाचवी योजना के दौरान आयात का मूल्य किस प्रकार बहुत ऊँचे स्तर पर पहुँच गया। इसका मुख्य कारण भारत की प्रधान आयात वस्तुओं अर्थात् पेट्रोलियम उर्वरकों एवं खाद्यान्नों के मूल्य में तीव्र वृद्धि थी। साथ ही भारत के निर्यात में भी महत्वपूर्ण वृद्धि हुई और वे पाचवी योजना के प्रत्येक उत्तरोत्तर वर्ष में बढ़ते ही गए। यह वृद्धि इतनी तीव्र थी कि 1976-77 तक निर्यात बढ़कर 5 146 करोड़ रुपये हो गए और वे आयात से 72 करोड़ रुपये अधिक हो गए। अतः भारत के विदेशी व्यापार में दूसरी बार अतिरिक्त पैदा हो गया। इसका मुख्य कारण हमारे निर्यातोन्मुख नीति थी। मछली मछलियों से बनी वस्तुओं कॉफ़ी भूगर्भीय सूती-वस्त्र और हस्तशिल्पों के निर्यात में तीव्र वृद्धि हुई। लोह एवं इस्पात के निर्यात में भी वृद्धि हुई।

1977-78 में, जनता सरकार द्वारा आयात में उदारता की नीति अपनाने और निर्यात-तेजी (Export boom) के समाप्त हो जाने के कारण भारत के विदेशी व्यापार में पुनः 621 करोड़ रुपये का भारी घाटा उत्पन्न हो गया। इस प्रकार पाचवी योजना (1974-75 से 1977-78 के दौरान) हमारा औसत वार्षिक व्यापार घाटा 740 करोड़ रुपये हो गया। (देखिए तालिका 2)

### छठी एवं सातवी योजना के दौरान व्यापार घाटा

पेट्रोलियम निर्यात करने वाले देशों द्वारा पेट्रोलियम की कीमत में और अधिक वृद्धि कर देने के कारण, हमारा आयात-बिल जो 1978-79 में 6,814 करोड़ रुपये था, बढ़कर 1979-80 में 8,908 करोड़ रुपये हो गया। इसके विरुद्ध निर्यात जो 1978-79 में 5,726 करोड़ रुपये थे, बढ़कर 1979-80 में केवल 6,459 करोड़ रुपये तक ही पहुँच सके अर्थात् इनमें केवल 12 प्रतिशत की वृद्धि हुई। परिणामतः 1979-80 में हमारा व्यापार घाटा 2,449 करोड़ रुपये हो गया। 1980-81 में स्थिति और भी गम्भीर हो गई और व्यापार-घाटा 5,813 करोड़ रुपये के उच्च स्तर पर पहुँच गया। 1981-82 और 1982-83 के दौरान भी व्यापार घाटा क्रमशः 5,802 करोड़ रुपये और 5,448 करोड़ रुपये रहा। आयात और निर्यात के आकड़ों की समीक्षा से पता चलता है कि इसके बावजूद पेट्रोलियम तथा इससे सम्बन्धित पदार्थों का आयात जो 1980-81 में 5,267 करोड़ रुपये था गिरकर 1983-84 में 4,830 करोड़ रुपये हो गया (क्योंकि एक ओर तो तेल की अन्तर्राष्ट्रीय कीमतें गिर रही थीं और दूसरी ओर तेल एवं प्राकृतिक गैस आयोग द्वारा रूढ़ तेल के देशीय उत्पादन को बढ़ाया गया) फिर भी 1983-84 में व्यापार-घाटा 5,891 करोड़ रुपये था। इस स्थिति की व्याख्या इस बात से होती है कि विदेशी मुद्रा की जो बचत पेट्रोलियम के आयात में कमी के कारण हुई, वह आयात-उदारता (Import liberalisation) की नीति अपनाने के कारण गैर-पेट्रोलियम आयात में वृद्धि के परिणामस्वरूप कट गई। छठी योजना (1980-81 से 1984-85) के दौरान 14 086 करोड़ रुपये के औसत वार्षिक आयात के विरुद्ध 9 051 करोड़ रुपये का औसत वार्षिक निर्यात किया गया। इस प्रकार छठी योजना के दौरान 5,935 करोड़ रुपये का भारी औसत वार्षिक व्यापार घाटा व्यक्त हुआ और यह राष्ट्र के लिए चिन्ता का विषय रहा।

सातवी योजना (1985-86 से 1989-90) के दौरान प्राप्त आकड़ों से पता चलता है कि कांग्रेस (इ) द्वारा

अन्धधुन्ध उदात्तकरण की नीति जिसका बाद में जनता दल सरकार ने भी अनुमोदन किया के परिणामस्वरूप औसत वार्षिक आयात बढ़कर 28,874 करोड़ रुपए हो गए, परन्तु औसत निर्यात केवल 18,033 करोड़ रुपए तक पहुँच सके। अतः 10,841 करोड़ रुपए का औसत वार्षिक अभूतपूर्व घाटा पैदा हो गया। इतने भारी व्यापार घाटे के उत्पन्न होने के कारण भारत सरकार को मजबूर होकर विश्व बैंक/अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष के पास 670 करोड़ डॉलर के ऋण के लिए प्रार्थना-पत्र भेजना पड़ा। भारत सरकार को बढ़ते हुए आयात को रोकने के लिए भी आयात-लाइसेंसों की उदार नीति पर अकुश लगाना पड़ा।

#### 1990-91 के पश्चात् भारत का विदेशी व्यापार

1990-91 में व्यापार घाटा 10,638 करोड़ रुपए रहा। इसम सन्देह नहीं कि हमारा निर्यात-प्रोत्साहन के प्रयास के कारण निर्यात बढ़कर 32,558 करोड़ रुपए हो गए अर्थात् इनम 17.7 प्रतिशत की वृद्धि हुई, परन्तु खाड़ी युद्ध के परिणामस्वरूप सरकार आयात को सीमित न कर सकी और यह बढ़कर 43,193 करोड़ रुपए के उच्च स्तर पर पहुँच गए अर्थात् इनमें 22.6 प्रतिशत की वृद्धि हुई। परिणामतः व्यापार-शेष का घाटा 1990-91 में एक दम बढ़कर 10,635 करोड़ रुपये हो गया।

1991-92 के दौरान यू.एस. डॉलर के रूप में निर्यात में 1.5 प्रतिशत की कमी हुई और वे 1991-92 में 1,815 करोड़ डॉलर थे। परन्तु आयात-सकुचन (Import compression) अधिक तीव्र था और इनम 19.4 प्रतिशत की गिरावट आई-1990-91 में 2,407 करोड़ डॉलर से गिरकर 1991-92 में 1,941 करोड़ डॉलर। परिणामतः

व्यापार-घाटा 1991-92 में 155 करोड़ डॉलर हो गया जबकि यह 1990-91 में 593 करोड़ डॉलर था। इसके बावजूद कि सरकार ने नई व्यापार नीति में निर्यात बढ़ाने के लिए बहुत से उपाय किए-जैसे निर्यात-आयात स्क्रिप्स (Exim Scrips) की इजाजत देना, नकद क्षतिपूर्ति आलम्बन (Cash compensatory support) और रुपए का दो चरणों में अवमूल्यन-परन्तु ये सभी उपाय निर्यात को प्रोत्साहित करने में विफल रहे। सामान्य करन्सी क्षेत्र (General Currency Area) में भी डॉलर के रूप में निर्यात में केवल 6.3 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इसकी तुलना में रुपया करन्सी क्षेत्र में 1991-92 के दौरान निर्यात में 42.5 प्रतिशत की गिरावट आई। इसका मुख्य कारण सोवियत संघ में कठिन राजनीतिक स्थिति थी जिसका परिणाम इसके विघटन के रूप में व्यक्त हुआ। परिणामतः निर्यात में गिरावट आयी।

1992-93 के दौरान निर्यात में केवल 3.7 प्रतिशत की वृद्धि हुई और निर्यात जो 1991-92 में 1,787 करोड़ डॉलर थे बढ़कर केवल 1,854 करोड़ डॉलर हो हो पाए परन्तु इसके विरुद्ध आयात में 12.7 प्रतिशत की अनेकाकृत कहीं अधिक वृद्धि हुई-वे 1991-92 में 1,941 करोड़ डॉलर से बढ़कर 1992-93 में 2,188 डॉलर हो गए। परिणामतः व्यापार-घाटा जो 1991-92 में 154.5 करोड़ डॉलर था बढ़कर 1992-93 में 334.5 करोड़ डॉलर हो गया। बिगड़ती हुई व्यापार घाटे की परिस्थिति के कई कारण थे-पहला, तेल के आयात में 13.6 प्रतिशत की वृद्धि हुई और यह 562.4 करोड़ डॉलर के उच्च स्तर पर पहुँच गया। दूसरे, आयात-सकुचन (Import compression) के उपायों

तालिका 3 1989-90 से 1994-95 के दौरान भारत का व्यापार-शेष

वर्ष	करोड़ रुपये			करोड़ यू.एस. डॉलर		
	निर्यात	आयात	व्यापार-शेष	निर्यात	आयात	व्यापार शेष
1989-90	27,658	35,328	-7,670	1,661.2	2,121.9	-460.7
1990-91	32,558	43,193	-10,635	1,814.5	2,407.3	-592.8
1991-92	44,042	47,851	-3,809	1,786.6	1,941.1	-154.5
1992-93	53,688	63,375	-9,687	1,853.7	2,188.2	-334.5
1993-94	69,751	73,101	-3,350	2,223.8	2,330.6	-106.8
1994-95	82,672	89,971	-7,297	2,633.1	2,865.4	-232.3
1995-96	1,06,465	1,21,647	-15,182	3,183.1	3,637.0	-453.9
1989-90 से 1995-96 के दौरान वार्षिक औसत वृद्धि दर						
	25.1	22.9		11.4	9.4	

स्रोत: भारतीय रिजर्व बैंक बुलेटिन, अक्टूबर 1996

का हटना के कारण आयात में भी वृद्धि हुई और इसमें भी आयात घिन बढ़ा। निर्यात क्षेत्र में सामान्य करन्सा क्षेत्र के निर्यात में 1992-93 के दौरान 10.4 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इसका मुख्य कारण व्यापार एवं विदेशी मुद्रा दर प्रणालियों में उदारीकरण था। परन्तु रुपये भुगतान क्षेत्र (Rupee Payment Area) से किया जाने निर्यात में 1992-93 में 62.2 प्रतिशत की वृद्धि हुई जबकि इसमें पिछले वर्ष भी इसमें 42.5 प्रतिशत की वृद्धि थी। इसका मुख्य कारण भूतपूर्व सोवियत संघ में आर्थिक अनिश्चितताओं का बढ़े रहना था। इसका निर्यात बढ़ने पर दुष्प्रभाव पड़ा। बजट में हुई गडबड और योजनाय देश में प्रगति जारी रहने के कारण भी आयात के कारण की प्रतिक्रिया पर सरकार पर प्रभाव पड़ा।

1993-94 के दौरान निर्यात प्रोत्साहक उपायों (Export promotion measures) के परिणामस्वरूप निर्यात में 19.6 प्रतिशत की वृद्धि हुई और ये 1992-93 में 1.854 करोड़ डॉलर से बढ़कर 1993-94 में 2.224 करोड़ डॉलर हो गए। यह अभिनन्दनीय है। आयात के क्षेत्र में यह देखा गया कि आयात में केवल 6.1 प्रतिशत की वृद्धि हुई और ये 1992-93 में 2.111 करोड़ डॉलर से बढ़कर 1993-94 में 2.331 करोड़ डॉलर हो गए। इससे परिणामस्वरूप व्यापार घाटा 1993-94 में केवल 107 करोड़ डॉलर हो गया जबकि 1992-93 में यह 334.5 करोड़ डॉलर था।

1994-95 में निर्यात तथा में बढ़कर 2.633 करोड़ डॉलर हो गए जबकि ये 1993-94 में 2.224 करोड़ डॉलर से थोड़ा कम 18.3 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इससे निम्न आयात में आधुनिकीकरण अधिक तेजी से 21.7 प्रतिशत की वृद्धि हुई। इस रूप में 1994-95 में आयात 2.865 करोड़ डॉलर से बढ़कर 1994-95 में 2.32 करोड़ डॉलर हो गया। परन्तु विश्वी मुद्रा रिजर्व की स्थिति सुनिश्चित करने के कारण देश इस व्यापार-घाटे को महान कर सकता है। किन्तु इससे हमें आवश्यकता नहीं हो जाना चाहिए और देश को संभारामय व्यापार-क्षेत्र की स्थिति की ओर बढ़ना चाहिए।

घाटा 1995-96 के दौरान निर्यात बढ़कर 3.183 करोड़ डॉलर हो गए जबकि ये 1994-95 के दौरान 2.633 करोड़ डॉलर से-डॉलर के रूप में इसमें 20.9 प्रतिशत की वृद्धि हुई परन्तु निर्यात प्रोत्साहन के लाभ से 1995-96 के दौरान अभूतपूर्व 26.9 प्रतिशत की आयात वृद्धि ने निम्न बना दिया-आयात जो 1994-95 में 2.865 करोड़

डॉलर से बढ़कर 1995-96 में 3.637 करोड़ डॉलर हो गए।

किन्तु इस सम्बन्ध में ध्यान देने योग्य बात यह है कि वार्षिक भ्रष्टान्न द्वारा दिए गए औद्योगिक प्रतिरक्षा आयात (Defence imports) शामिल नहीं किए गए हैं। परिणामतः जब वार्षिक बैंक के औद्योगिक भुगतान के रूप में उपलब्ध हो जाएंगे तो व्यापार-घाटा और अधिक हो जाएगा। इस सामां तब व्यापार घाटे के ये औद्योगिक आयातमान हैं।

6 वर्षों (1989-90 से 1995-96) का अवधि के लिए यह कहा जा सकता है कि व्यापार रूप में निर्यात की औसत वार्षिक वृद्धि दर 11.4 प्रतिशत रही और आयात की वृद्धि दर 9.4 प्रतिशत रही। इस प्रवृत्ति के बचाव रखने की आवश्यकता है यदि देश को दीर्घावधि में व्यापार-क्षेत्र में अधिक सफल रहना है तो निर्यात प्रणाली का कारण व्यापार के बढ़ते हुए भार को कम किया जा सके।

एक और ध्यान देने योग्य बात यह है कि रुपये के रूप में निर्यात में 25.1 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि 6 वर्षों (1989-90 से 1995-96) के दौरान हुई और आयात में केवल 22.9 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई। परन्तु निर्यात प्रणाली का अधिकतर भाग हो-रण्या में किए गए अवमूल्यन (Devaluation) के प्रभाव से निराकरण करने में ही समाप्त हो गया और आयात के मूल्य में वृद्धि बहुत हद तक अवमूल्यन के कारण हो गई। जाहिर है कि अवमूल्यन एक अल्पकालीन उपाय है और यह हमारे लक्ष्य से बाहर होकर व्यापार घाटे की समस्या को नई स्तरीय हल प्रस्तुत नहीं करता। इस दृष्टि से यह कहा अधिक वांछनीय होगा कि भारत में हीमता पर बल नियंत्रण लगा जाए ताकि अन्तराष्ट्रीय बाजार में रुपये की कीमत नही हो जाए और इस प्रकार अन्य और अवमूल्यन की आवश्यकता नहीं पड़ेगी। सही उपचार तो यह है कि हमारी अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर अधिक हो हो जाए ताकि स्थिति पर प्रभावों रूप में नियंत्रण पाया जा सके। इसी प्रकार निर्यात प्रणाली लागू में प्रभावों घट सकता है।

### 3 भारतीय विदेशी व्यापार की संरचना

(Composition of India's Foreign Trade)

भारत के विदेशी व्यापार की संरचना का अध्ययन करने के लिए आयात तथा निर्यात के वर्णन हो जाने से विश्लेषण करना होगा।

#### आयात का ढांचा (Pattern of Imports)

आयात का वर्गीकरण अथवा आयात (Bulk

imports) और गैर-अम्बारी आयात (Non-bulk imports) में किया जाता है। अम्बारी आयात को फिर पेट्रोलियम, तेल एवं स्नेहको (Petroleum, Oil and Lubricants—POL) और गैर-पी ओ एल आयात में विभक्त किया जाता है। गैर-पी ओ एल आयात में उपयोग वस्तुएँ, उर्वरक और लौह तथा इस्पात शामिल किए जाते हैं। गैर-अम्बारी आयात में पूँजी वस्तुएँ (जिनमें इलेक्ट्रिकल एवं गैर-इलेक्ट्रिकल मशीनरी शामिल हैं), हथір और कीमती पत्थर और अन्य मदे शामिल की जाती हैं।

तालिका 4 से पता चलता है कि आयात में लगातार वृद्धि की प्रवृत्ति निरन्तर रही है जिसके लिए आन्तरिक एवं बाहरी दोनों प्रकार के कारणतत्त्व उत्तरदायी रहे हैं। 1970-80 के दशक के दौरान, पेट्रोलियम निर्यात देशों के संगठन (Organisation of Petroleum Exporting Countries—OPEC) द्वारा पहली बार 1973-74 में और फिर दोबारा 1979-80 में कीमती में तीव्र वृद्धि की गई।

परिणामतः पेट्रोलियम पदार्थों के आयात में 1970-80 के दशक में तेज वृद्धि हुई परन्तु इसका प्रभाव 1980-90 के दशक में भी महसूस किया गया। 1979-80 में अर्थव्यवस्था में भारी सूखा पड़ा।

1980-90 के दशक के दौरान बहुत से कारणतत्त्वों ने आयात को बढ़ाने में सचयी प्रभाव डाला। इनमें उल्लेखनीय हैं—गत दशक के दौरान तेल की कीमतों में वृद्धि के परिणामस्वरूप विदेशी मुद्रा का भारी उद्वेग, 1987 के सूखे के कारण देश में खाद्यान्न का गंभीर रूप से अभाव, अर्थव्यवस्था की घटती हुई वृद्धि दर के कारण मांग का दबाव और सरकार द्वारा अपनाई गई उदारीकरण (Liberalisation) की नीति। इन सब कारणतत्त्वों के परिणामस्वरूप एक ऐसी प्रक्रिया गतिमान हो गई जिसने अर्थव्यवस्था की आयात पर निर्भरता बढ़ा दी। 1970-71 में जबकि कुल आयात 1,634 करोड़ रुपए थे, ये बढ़कर 1980-81 में 12,549 करोड़ रुपए हो गए। अतः इस दशक

तालिका 4 भारतीय आयात का ढांचा

					वार्षिक वृद्धि दर (%)		
	1970-71	1980-81	1990-91	1993-94	1970-71 से 1980-81	1980-81 से 1990-91	1990-91 से 1993-94
	(करोड़ रुपए)						
1 अम्बारी आयात	825 (50.5)	8,739 (69.6)	20,020 (46.4)	28,560 (39.1)	23.2	8.6	13.2
(i) पेट्रोलियम तेल एवं स्नेहक	137	8,267	10,820	18,055	37.5	7.4	18.6
(ii) गैर पी ओ एल मदे	688	3,472	9,200	10,055	16.1	10.2	5.7
क उपयोग वस्तुएँ	326	901	1,389	997	5.0	11.5	~
ख उर्वरक	100	818	1,770	2,607	16.0	8.0	13.8
ग लौह तथा इस्पात	147	852	2,710	2,580	26.6	9.5	3.4
2 गैर-अम्बारी आयात	809 (49.5)	3,810 (30.4)	20,350 (47.1)	44,541 (60.9)	14.0	18.2	23.5
(i) पूँजी वस्तुएँ	404	1,910	10,470	18,944	13.7	18.5	21.9
ख इलेक्ट्रिक मशीनरी	70	260	1,702	2,492	14.0	20.7	13.5
ख गैर इलेक्ट्रिक मशीनरी	258	1,049	4,240	7,533	11.2	14.6	21.1
(ii) हथिर तथा कीमती पत्थर	25	417	3,740	8,284	31.2	24.5	30.3
(iii) अन्य	380	1,483	8,960	17,313	12.2	19.7	23.3
कुल	1,634	12,549	43,190	73,101	19.2	13.1	19.1

नोट: बैस्ड में दिए गए आंकड़े कुल का प्रतिशत हैं।

स्रोत: रिजर्व बैंक ऑफ इंडिया, मुद्रा एवं वित्त सम्बन्धी रिपोर्ट, 1993-94

के दौरान आयात में 19.2 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि हुई। 1980-90 के दशक के दौरान और विशेषकर 1984-85 के पश्चात जब प्रधानमंत्री राजीव गांधी ने उदारीकरण की नीति का अनुसरण किया, आयात एकदम तेजी से बढ़कर 1990-91 में 45,190 करोड़ रुपये के स्तर पर पहुँच गए। 1980-81 और 1990-91 के दौरान आयात की वृद्धि दर 13.1 प्रतिशत के उच्च स्तर पर बनी रही। 1990-91 और 1993-94 के दौरान आयात की वार्षिक औसत वृद्धि दर 19.1 प्रतिशत थी।

आम तौर पर आयात में वृद्धि के लिए पी ओ एल की मदों को दोषी ठहराया जाता है। जबकि यह बात सत्र के दशक के लिए सत्य है, अस्सी के दशक का अनुभव यह बताता है कि पी ओ एल की मदों की वृद्धि-दर 1980-81 और 1990-91 के दशक के दौरान केवल 7.4% थी, जबकि समग्र आयात की वृद्धि-दर 13.1 प्रतिशत थी। अतः आयात में वृद्धि की व्याख्या उदारीकरण की नीति के कारण ही की जा सकती है जिसे कांग्रेस (इ) सरकार ने तकनालाजीय उन्नयन (Technological upgradation) के नाम पर बढ़ावा दिया। 1990-91 और 1993-94 में यह परिस्थिति पलट गयी है और पीओएल मदों के आयात की वृद्धि दर 18.6 प्रतिशत थी जबकि गैर-पीओएल मदों के आयात की वृद्धि-दर 5.7 प्रतिशत प्रति वर्ष थी। इसका मुख्य कारण आटोमोबाइल उत्पादन को बढ़ाने में अत्यधिक जोरपूर्ण नीति थी।

अम्बारी आयात (Bulk Imports) जिनमें कच्चे माल,

अन्तर्वर्ती वस्तुएँ और खाद्यान्न शामिल हैं अर्धव्यवस्था की वृद्धि एवं स्थिरता से सम्बन्धित हैं और सत्र के दशक में इनकी औसत वार्षिक वृद्धि-दर 23.2 प्रतिशत रही। परिणामतः कुल आयात में उनका भाग जो 1970-71 में 50.5 प्रतिशत था बढ़कर 1980-81 में 69.6 प्रतिशत हो गया। किन्तु इनकी वृद्धि-दर अस्सी के दशक में महत्वपूर्ण रूप में कम हो गई।

गैर-पी ओ एल मदों में उपभोग वस्तुओं जिनमें अनाज और अनाजों से तैयार वस्तुएँ, खाद्य-तेल, दालें और चीनी शामिल हैं, की वार्षिक वृद्धि दर सातवों योजना के दौरान गिरकर 8 प्रतिशत हो गई। किन्तु लौह तथा इस्पात के आयात की वृद्धि-दर 1985-86 से 1990-91 के दौरान 14.4 प्रतिशत के अपेक्षाकृत उच्च स्तर पर रही। परन्तु इसके बाद 1990-91 के दौरान इसमें गिरावट आयी।

भोटे तौर पर अम्बारी मदों के आयात की वृद्धि दर सातवों योजना के दौरान गिरकर 7.2 प्रतिशत हो गई जबकि यह छठी योजना के दौरान 10.2 प्रतिशत थी। अतः अम्बारी मदों का कुल आयात में भाग जो 1984-85 में 58.6 प्रतिशत था कम होकर 1993-94 में 39 प्रतिशत रह गया। गैर-अम्बारी मदों में पूँजी वस्तुओं का भाग जो 1980-81 में गिरकर 15.2 प्रतिशत हो गया था, बढ़ना आरम्भ हो गया। 1993-94 तक यह 26 प्रतिशत तक पहुँच गया।

आयात के सम्बन्ध में कुछ चुनी हुई वस्तुओं के आयात की प्रवृत्ति तालिका 5 में दी गई है।

तालिका 5 मुख्य वस्तुओं के आयात की वार्षिक औसत

(करोड़ रुपये)

	1951-52	1961-62	1969-70	1974-75	1980-81	1985-86	1991-92
	से	से	से	से	से	से	से
	1960-61	1965-66	1973-74	1979-80	1984-85	1989-90	1993-94
1 खाद्यान्न	141	241	196	548	374	516	806
2 मशीनरी (इजिनो समेत)	190	472	484	1078	2515	6415	9,274
3 खनिज तेल	77	85	226	2063	5264	4498	14,785
4 धातुएँ (लौह तथा अलौह)	93	172	309	647	1448	2450	2,625
5 रसायन और औषधियाँ	44	55	113	254	660	1868	4,588
6 रासायनिक खाद	—	28	96	439	698	1114	2,389
7 हारे तथा कीमती पत्थर	—	—	—	244	730	2405	5,980

**खाद्यान्न (Foodgrains)**—भारत के विभाजन और इसकी बढ़ती हुई आबादी के कारण खाद्यान्नों के आयात की आवश्यकता अनुभव हुई। आयोजन के पहले दशक (1950-51 से 1960-61) के दौरान खाद्यान्नों का औसत वार्षिक आयात 141 करोड़ रुपये था। तीसरी योजना के दौरान यह और बढ़कर 241 करोड़ रुपये प्रति-वर्ष हो गया। 1965-66 और 1966-67 में सूखा पड़ने के कारण स्थिति और बिगड़ गई। परिणामतः 1966-67 से 1968-69 के दौरान कुल रूप में 1,201 करोड़ रुपये का खाद्यान्न विदेशों से मंगाया गया। चौथी योजना में खाद्य-आयात के निरने की प्रवृत्ति व्यक्त हुई। खाद्य आयात जो 1969-70 में 184 करोड़ रुपये थे, गिरकर 1972-73 में केवल 48 करोड़ रुपये रह गए। परन्तु ये चार अच्छी फसलों के वर्ष थे। यह प्रवृत्ति 1973-74 में फिर उलट गई और 1974-75 और 1979-80 के दौरान खाद्यान्न का औसत वार्षिक आयात 545 करोड़ रुपये हो गया। खाद्यान्नों की भरपूर फसल होने और भारी मात्रा में बफर-स्टॉक उपलब्ध होने के कारण खाद्यान्न आयात में कमी व्यक्त हुई। 1980-81 से 1984-85 को 5 वर्षों की अवधि में खाद्यान्न का औसत वार्षिक आयात केवल 374 करोड़ रुपये था। 1985-86 और 1989-90 के दौरान खाद्यान्न आयात औसतन 516 करोड़ रुपये प्रति वर्ष था किन्तु 1992-93 में यह फिर बढ़कर 1,240 करोड़ रुपये हो गया परन्तु कम हो 1993-94 में 833 करोड़ रुपये हो गया।

**मशीनरी**—जिस देश में औद्योगीकरण का प्रोग्राम आरम्भ किया गया हो वहाँ मशीनों के आयात की वृद्धि अनिवार्य हो जाती है। 1950-51 और 1960-61 के दौरान मशीनरी का औसत वार्षिक आयात 190 करोड़ रुपये था। तीसरी योजना में यह और अधिक बढ़ कर 472 करोड़ रुपये हो गया। चौथी योजना में इस आयात की औसत 484 करोड़ रुपये हो गई। 1974-75 और 1979-80 के दौरान 4,078 करोड़ रुपये की मशीनरी का आयात किया गया। सातवीं योजना (1985-86 से 1989-90) के दौरान आधुनिकीकरण के प्रोग्रामों के लिए मशीनरी का औसत वार्षिक आयात 6,415 करोड़ रुपये तक पहुँच गया। यह 1993-94 में और बढ़कर 13,998 करोड़ रुपये हो गया। मशीनरी का बढ़ता हुआ आयात एक ओर हमारे औद्योगीकरण का संकेत करता है परन्तु दूसरी ओर हमारी देशों तकनीक का विकास करने में विफलता और आयात नीति में अन्त्याधुनिक अदायगीकरण को दर्शाता है।

**खनिज तेल (Mineral Oils)**—खनिज तेलों के आयात में भी वृद्धि हो रही है। भारत ये खनिज तेलों की कमी है। यह कमी पेट्रोलियम में विशेषकर अनुभव की जा रही है। खनिज तेलों का वार्षिक आयात 1969-70 और

1973-74 के दौरान औसत रूप में बढ़कर 226 करोड़ रुपये हो गया था। पेट्रोलियम निर्यात देशों के सच (Organisation of Petroleum Exporting Countries) द्वारा रुद्ध तेल की कीमतों में वीर वृद्धि की घोषणा करने के कारण 1973-74 के दौरान पेट्रोलियम के आयात का मूल्य बढ़कर 560 करोड़ रुपये हो गया। इसके उपरान्त 1974-75 और 1979-80 और 1984-85 के दौरान इसका औसत वार्षिक आयात 2,063 करोड़ रुपये था। 1980-81 में पेट्रोलियम, तेल और सैहको का आयात रिकार्ड स्तर पर पहुँच गया। अर्थात् औसत वार्षिक आयात 5,264 करोड़ रुपये था। तेल की अन्तर्राष्ट्रीय कीमतों में कमी और देशीय उत्पादन में वृद्धि के कारण 1985-86 से 1989-90 के दौरान खनिज तेलों का औसत वार्षिक आयात कम होकर 4,498 करोड़ रुपये हुआ। खाड़ी युद्ध ने खनिज तेलों की कीमत में भारी वृद्धि की परिणामतः खनिज तेल आयात बिल बढ़कर 1993-94 में 18,055 करोड़ रुपये के उच्च स्तर पर पहुँच गया।

**धातुएँ**—भारत में लौह तथा इस्पात का आयात किया जाता है। कुछ हद तक अलौह धातुओं (Non ferrous metals) का भी आयात होता है। 1969-70 और 1973-74 के दौरान धातुओं का औसत वार्षिक आयात 309 करोड़ रुपये और 1974-75 और 1979-80 के दौरान इनका वार्षिक आयात 647 करोड़ रुपये हो गया। 1980-81 और 1984-85 के दौरान लौह तथा अलौह धातुओं का औसत वार्षिक आयात बढ़कर 1,448 करोड़ रुपये हो गया। हमारे इस्पात प्लांटों के क्षमता उपयोग में उन्नति द्वारा लौह तथा इस्पात के आयात को कम किया जा सकता है। यह वस्तुतः बहुत ही निराशाजनक बात है कि 1985-86 से 1989-90 के दौरान औसतन 2,450 करोड़ रुपये की धातुओं का वार्षिक आयात किया गया। 1993-94 में 2,789 करोड़ रुपये के मूल्य की धातुओं का आयात किया गया।

**रसायन तथा औषधियाँ (Chemicals and Medicines)**—भारत में रसायनों तथा औषधियों के आयात में भी वृद्धि हुई है। इन वस्तुओं का औसत वार्षिक आयात पहली तथा दूसरी योजना में 44 करोड़ रुपये प्रतिवर्ष था जो 1969-70 और 1973-74 के दौरान बढ़कर 113 करोड़ रुपये हो गया। यह 1974-75 और 1979-80 के दौरान और बढ़कर 254 करोड़ रुपये हो गया। 1985-86 और 1989-90 के दौरान इनका औसत वार्षिक आयात बढ़कर 1,868 करोड़ रुपये हो गया। 1993-94 में यह और बढ़कर 5,574 करोड़ रुपये हो गया।

**होरे तथा कीमती पत्थर**—1974-75 और 1979-80 की अवधि के दौरान होरे तथा कीमती पत्थरों के आयात की वार्षिक औसत 244 करोड़ रुपये थी जो 1985-86 से

1989-90 की अवधि के दौरान बढ़कर 2 405 करोड़ रुपए हो गई। इस आयात का एक भाग तो भारत में समृद्ध वनों की मांग टुट करने के लिए किया जाता है और एक भाग इसके हस्तशिल्प निर्यात उद्योग के लिए कच्चा माल उपलब्ध कराता है। यह बात ध्यान देने योग्य है कि 1985-86 और 1989-90 के दौरान हीरो एच कोमती पत्थर का औसत वार्षिक निर्यात 2 648 करोड़ रुपए था। यह बात ध्यान देने योग्य है कि 1993-94 के दौरान 12 528 करोड़ रुपये के निर्यात के विरुद्ध इनका आयात 8 284 करोड़ रुपये था।

**उर्वरक**—भारतीय कृषि में नई तकनीक के अपनाने के फलस्वरूप उर्वरकों के आयात को बढ़ाया गया। जबकि तासीरी योजना के दौरान उर्वरकों का औसत वार्षिक आयात केवल 28 करोड़ रुपए था यह 1966-67 और 1968-69 के दौरान बढ़कर 121 करोड़ रुपए हो गया परन्तु दश में रासायनिक उर्वरकों के उत्पादन में वृद्धि के कारण इनका औसत वार्षिक आयात 1969-70 और 1973-74 के दौरान कम होकर 96 करोड़ रुपए हो गया। अन्तर्राष्ट्रीय वस्तुओं की कीमतों में वृद्धि के कारण 1974-75 और 1979-80 के दौरान रासायनिक उर्वरकों का औसत वार्षिक आयात एकदम 439 करोड़ रुपए हो गया। 1980-81 से 1984-85 के दौरान उर्वरकों का औसत वार्षिक आयात 698 करोड़ रुपए था। हाल ही में सरकार ने उर्वरकों के आयात में कटौती करने की अपेक्षा इनके आयात में बढ़ावा दिया है। परिणामतः 1985-86 और 1989-90 के दौरान उर्वरकों का औसत वार्षिक आयात 1 114 करोड़ रुपए हो गया। 1993-94 में उर्वरकों का आयात 2 607 करोड़ रुपये था।

### निर्यात का ढांचा (Pattern of Exports)

भारत के निर्यात मोटे तौर पर चार वर्गों में विभक्त किए जाते हैं—(1) कृषि और सम्बन्धित उत्पाद जिसमें काफी चाय छल (O. l. cakes) तम्बाकू काजू, गर्म भसाले चाना कच्ची ईर्ष चावल मछली और मछली से बनी वस्तुएँ, गन्ना और गन्ना से बनी वस्तुएँ, वनस्पति तेल फल सब्जियाँ और दाल (2) अयस्क (Ores) और खनिजों में कच्चा मैंगनीज और कच्चा लाहा और अयस्क शामिल किए जाते हैं (3) निर्मित वस्तुओं में सूती वस्त्र आर सिले सिलाए कपड़ा पटसन की बनी वस्तुएँ, चमड़ा और जूते हस्तशिल्प (जिनमें हीरो और कोमती पत्थर भी शामिल हैं) रसायन इजानिया वस्तुएँ और लाह तथा इस्पात सम्मिलित किए जाते हैं आर (4) खनिज इंधन और स्नेहक (Lubricants)।

तालिका 6 में दिए आंकड़ों से पता चलता है कि कृषि तथा खनिज सम्पत्ति पर निर्भर पारम्परिक आयात 1970-71 में कुल के 42 प्रतिशत के बराबर थे किन्तु 1993-94 में इनका भाग कम होकर लगभग 26 प्रतिशत हो गया। इसके विरुद्ध निर्मित वस्तुओं का भाग जो 1970-71 में लगभग 50 प्रतिशत था बढ़कर 1993-94 में लगभग 75 प्रतिशत हो गया। हमारे निर्यात के ढांचे में परिवर्तन का एक रुचिकर पहलू यह है कि खनिज इंधनों एवं स्नेहकों का भाग जो 1970-71 में लगभग 1 प्रतिशत था बढ़कर 1993-94 में 18 प्रतिशत हो गया। जाहिर है कि भारतीय निर्यात का ढांचा निर्मित वस्तुओं तथा खनिज इंधनों के पक्ष में परिवर्तित हो रहा है जिनका मिला जुला भाग जो 1970-71 में लगभग 51 प्रतिशत था बढ़कर 1993-94 में लगभग 77 प्रतिशत हो गया।

### तालिका 6 भारतीय निर्यात का वर्गीकरण

	करोड़ रुपये		
	1970-71	1980-81	1993-94*
1 कृषि तथा सम्बन्धित वस्तुएँ	487 (31.7)	2 057 (30.6)	15 315 (22.0)
2 अयस्क एवं खनिज	164 (10.7)	413 (6.2)	2 785 (4.0)
3 निर्मित वस्तुएँ	772 (50.3)	3 747 (55.8)	52 083 (74.7)
4 खनिज तेल एवं स्नेहक	13 (0.8)	28 (0.4)	1 248 (1.8)
5 अन्य	111 (6.5)	465 (6.9)	1 106 (1.6)
कुल	1 535 (100.0)	6 710 (100.0)	69 751 (100.0)

\* डेटा में लिए गए आंकड़े कुल का प्रतिशत हैं।

कुछ मुख्य वस्तुओं में औसत वार्षिक निर्यात तालिका 7 में दिया गया है।

**चाय**—चाय भारत के निर्यात की महत्वपूर्ण मद है। 1951-52 से 1960-61 के काल में हमारा चाय का औसत वार्षिक निर्यात 119 करोड़ था जो दूसरी योजना के दौरान और अधिक होकर 132 करोड़ रुपए हो गया। तीसरी योजना के दौरान चाय के निर्यात में थोड़ा गिरावट आई परन्तु चौथी योजना के दौरान चाय का औसत वार्षिक निर्यात बढ़कर 142 करोड़ रुपए हो गया। 1991-92 के दौरान चाय का औसत वार्षिक निर्यात 1 132 करोड़ रुपए था परन्तु यह गिरकर 1993-94 में 978 करोड़ रुपये हो गया।

गया। हमारी चाय के प्रमुख ग्राहक हैं—यू. के., यू. एस. ए., कनाडा, आस्ट्रेलिया, रूस, मिश्र और जर्मनी।

**पटसन का सूत और निर्मित वस्तुएँ (Jute Yarn and Manufactures)**—पटसन हमारे निर्यात की मुख्य मद रही है। पटसन के निर्यात में हमारा सबसे बड़ा प्रतिस्पर्धी बंगला देश है। इस वस्तु के निर्यात में महत्त्वपूर्ण वृद्धि नहीं हुई है। प्रथम एवं द्वितीय योजना काल के 135 करोड़ रुपये के औसत वार्षिक निर्यात की तुलना में 1970-71 पटसन का निर्यात फिर बढ़कर 190 करोड़ रुपये हो गया। 1993-94 के दौरान पटसन का निर्यात थोड़ा और बढ़कर 355 करोड़ रुपये हो गया।

**रुई का सूत और निर्मित वस्तुएँ (Cotton Yarn and Manufactures)**—प्रथम एवं द्वितीय योजना काल में सूत तथा कपड़े का औसत वार्षिक निर्यात 78 करोड़ रुपये था किन्तु तृतीय योजना के दौरान यह गिरकर 55 करोड़ रुपये प्रतिवर्ष हो गया। भारतीय सूती वस्त्र उद्योग में उत्पादन की लागत अपेक्षाकृत अधिक होने के कारण भारत के लिए अन्तराष्ट्रीय बाजार में सूत तथा कपड़ा बेचना कठिन हो जाता है। वास्तव में अधिक लागत के दो मुख्य कारण हैं—अधिक श्रम लागत (Labour cost) और पुष्पा मशीनरी का प्रयोग। अवमूल्यन के परचा कपड़े के निर्यात में वृद्धि हुई तथा 1970-71 और 1993-94 के दौरान सूत तथा कपड़े का निर्यात 75 करोड़ रुपये से बढ़कर 4 837 करोड़ रुपये हो गया।

**सिले-सिलाए कपड़े (Readymade garments)**—हाल ही के वर्षों में सिले सिलाए कपड़ों के निर्यात में उन्नति हुई है। 1970-71 में इनका निर्यात केवल

9 करोड़ रुपये था परन्तु 1980-81 में यह बढ़कर 378 करोड़ रुपये हो गया। इसमें लगातार तेज उन्नति हुई है और 1993-94 के दौरान सिलेसिलाए कपड़ों का औसत वार्षिक निर्यात बढ़कर 8,091 करोड़ रुपये के रिकार्ड स्तर पर पहुँच गया।

**चमड़ा तथा निर्मित वस्तुएँ**—भारतीय निर्यात की एक पारम्परिक मद कच्ची खाते तथा चमड़ा है। परन्तु हाल ही के वर्षों में इस मद में कमी हुई चमड़े का अनुपात घट गया है। यह स्वस्थ प्रवृत्ति है। 1980-81 के दौरान भारत को इस मद से लगभग 337 करोड़ रुपये प्रति वर्ष प्राप्त हुए। 1993-94 के दौरान इस मद का औसत वार्षिक निर्यात और बढ़कर 4 139 करोड़ रुपये हो गया।

**लोह अयस्क (Iron ore)**—भारत कच्चे लोहे का निर्यात करता है। 1960-61 के दौरान इसका निर्यात मुख्य लगभग 27 करोड़ रुपये था किन्तु इसमें लगातार वृद्धि होती चली आई है और 1980-81 के दौरान निर्यात 303 करोड़ रुपये था। 1993-94 में कच्चे लोहे का निर्यात 1 357 करोड़ रुपये था। यह एक अस्वस्थ प्रवृत्ति है। भारत को अपने निर्यात में इस्पात के भाग को बढ़ाना चाहिए और कच्चे लोहे का प्रयोग अपने स्टील प्लांटों में करना चाहिए।

**काजू (Cashew Kernels)**—हाल के वर्षों में काजू का हमारा निर्यात में महत्त्व बढ़ा है। 1970-71 के दौरान काजू का निर्यात 52 करोड़ रुपये था। 1993-94 में भारत द्वारा 1 044 करोड़ रुपये का काजू निर्यात किया गया।

**इजीप्टियरी सामान**—1970-71 में इस मद से निर्यात के रूप में 130 करोड़ रुपये प्राप्त हुए। 1980-81 में इन वस्तुओं का निर्यात 727 करोड़ रुपये हो गया। 1993-94 के

तालिका 7 भारत के प्रमुख निर्यात

	करोड़ रुपये			
	1960 61	1970 71	1980 81	1993 94
1 कान्नी	2	25	214	555
2 चाय	192	148	426	979
3 फल तथा सब्जियाँ	7	18	116	727
4 रुई का सूत और निर्मित वस्तुएँ	91	75	277	4 837
5 चमड़ा तथा निर्मित वस्तुएँ	39	72	337	4 139
6 लौह अयस्क	27	117	303	1 357
7 तम्बाकू	25	33	141	461
8 इजिप्टियरी सामान	13	130	727	9 474
9 काजू	30	52	140	1 044
10 सिलेसिलाए कपड़े	अनु	9	378	8 091
11 हार्डवेयर	अनु	70	894	14 936
12 भट्ठा तथा निर्मित वस्तुएँ	7	31	213	2 538
13 चावल		5	224	1 287



दौरान 9,474 करोड़ रुपए की इजीनियरिंग वस्तुओं का निर्यात किया गया। यह हमारे बढ़ते हुए औद्योगीकरण का प्रमाण है और एक अभिनन्दनीय प्रवृत्ति है।

**हस्तशिल्प (Handicrafts)**—समय के साथ-साथ भारतीय हस्तशिल्पों का निर्यात में महत्व बढ़ता जा रहा है। जबकि 1970-71 में यह 70 करोड़ रुपए के निम्न स्तर पर था 1993-94 में यह बढ़कर 14 936 करोड़ रुपए हो गया।

इन मदों के अतिरिक्त, भारत द्वारा चावल, फल तथा सब्जियों तम्बाकू और घनस्फटिक तेलों का निर्यात भी होता है। इसमें सन्देह नहीं कि भारत का निर्यात ढाचा धीरे-धीरे बदल रहा है। पारम्परिक मदों का महत्व कम होता जा रहा है और निर्यात का विविधीकरण (Diversification) हो रहा है। इस प्रवृत्ति को और 'मजबूत बनाना होगा'।

#### 4. भारत के विदेशी व्यापार की दिशा (Direction of India's Foreign Trade)

भारत के विदेशी व्यापार की क्षेत्रीय दिशा (Regional direction) का अध्ययन करने के लिए विश्व को मोटे तौर पर चार बड़े वर्गों में बांट लेना उचित होगा अर्थात् अमेरिका यूरोप एशिया एवं ओशनिया (Oceania) और अफ्रीका।

जहाँ तक अमेरिका महाद्वीप का सम्बन्ध है, भारत के उत्तरी अमेरिका के साथ जिसमें संयुक्त राज्य अमेरिका और कनाडा शामिल हैं, यन्त्रित व्यापारिक सम्बन्ध हैं। हमारे विदेशी व्यापार में लैटिन अमेरिका के देशों और अन्य अमरीकी देशों का कोई महत्वपूर्ण स्थान नहीं रहा था और न ही यह विकसित हुआ।

भारत 1951-52 में अमेरिका को अपने कुल निर्यात का 28 प्रतिशत भेजता था जिसमें से 21 प्रतिशत उत्तरी अमेरिका को और 6.3 प्रतिशत लैटिन अमेरिका के देशों को। समय के साथ लैटिन अमेरिका के देशों का भाग कम हो गया और 1979-80 में यह हमारे निर्यात का 0.3 प्रतिशत रह गया। उत्तरी अमेरिका का भाग 1955-56 और 1969-70 के दौरान 17 से 21 प्रतिशत के बीच था। 1971 में बंगला देश के युद्ध के पश्चात् भारत और संयुक्त राज्य अमेरिका के आपसी सम्बन्धों में तनाव उत्पन्न हो गया और संयुक्त राज्य अमेरिका के साथ हमारा व्यापार कम हो गया। यह बहुत हद तक इस बात की व्याख्या है कि 1976-77 में संयुक्त राज्य अमेरिका को हमारा निर्यात गिरकर 10 प्रतिशत क्या हो गया। हाल ही के वर्षों में इस स्थिति में थोड़ा सुधार हुआ है और 1993-94 में यू.एस.ए. को हमारा निर्यात कुल निर्यात का 18 प्रतिशत हो गया। आयात पक्ष की ओर अमेरिका द्वारा 1951-52 में 36.3 प्रतिशत योगदान किया

गया परन्तु इसका भाग 1960-61 में गिरकर 31.5 प्रतिशत हो गया, फिर 1965-66 में खाद्यान्नों के आयात में वृद्धि होने के कारण यह बढ़कर 40 प्रतिशत हो गया और 1970-71 में यह लगभग 35 प्रतिशत था। बंगला देश युद्ध में संयुक्त राज्य अमेरिका के शत्रु से व्यवहार के कारण भारत ने संयुक्त राज्य अमेरिका पर अपनी निर्भरता कम करने का फैसला किया और परिणामतः उत्तरी अमेरिका से हमारे आयात गिरकर 1974-75 में कुल आयात का केवल 19.2 प्रतिशत रह गए। खाद्यान्नों के अपेक्षाकृत अधिक मात्रा में आयात के फलस्वरूप, हमारे आयात में यू.एस.ए. का भाग 1975-76 में बढ़कर 24.6 प्रतिशत हो गया परन्तु यह 1993-94 में फिर गिरकर 11.7 प्रतिशत रह गया।

ऐतिहासिक रूप से 1947 तक भारत ब्रिटिश राज्य का एक उपनिवेश होने के कारण यू.के. के साथ यन्त्रित व्यापारिक सम्बन्ध रखता था। इसके यूरोप के अन्य देशों के साथ भी व्यापारिक सम्बन्ध थे। व्यापार की दृष्टि से यूरोपीय महाद्वीप को तीन बड़े क्षेत्रों में विभक्त किया जा सकता है—पश्चिमी यूरोप, पूर्वी यूरोप और अन्य यूरोपीय देश। पश्चिमी यूरोप को फिर मोटे तौर पर दो भागों में बांटा जाता है—यूरोपीय साझा बाजार (European Common Market—ECM) और यूरोपीय स्वतन्त्र बाजार क्षेत्र (European Free Trade Area—EFTA)।

1950-51 में कुल भारतीय आयात का 30.5 प्रतिशत पश्चिमी यूरोप से प्राप्त होता था। 1955-56 में पश्चिमी यूरोप का भाग बढ़कर 48.9 प्रतिशत हो गया। इसके लिए दो कारणतत्त्व उत्तरदायी थे पहला यू.के. से आयात बढ़ने का कारण यह था कि इसे भारत को स्टर्लिंग ऋण (Sterling debt) का भुगतान करना था और दूसरे ECM देशों, विशेषकर पश्चिमी जर्मनी का भाग हमारे आयात में तीव्र रूप से बढ़ गया। चूंकि 1973 में यू.के. ने ECM में शामिल होने का निर्णय कर लिया हमारे कुल आयात में EFTA देशों का महत्व सुकड़कर केवल 1.6 प्रतिशत हो गया। ECM देशों का भाग जो 1955-56 में 18.2 प्रतिशत था गिरकर 1969-70 में 10.9 प्रतिशत हो गया परन्तु यह फिर उन्नत होकर 1979-80 में 24.2 प्रतिशत हो गया। किन्तु एक हद तक यह वृद्धि EFTA क्षेत्र से केवल परिवर्तन के रूप में ही है। यदि हम EFTA और ECM क्षेत्रों को साथ ले, तो 1955-56 के पश्चात् यूरोप के भाग में कमी हुई है और 1976-77 में यह गिरकर 21.3 प्रतिशत हो गया। किन्तु 1979-80 में यह उन्नत होकर लगभग 27 प्रतिशत हो गया। किन्तु यह 1993-94 में उन्नत होकर 30 प्रतिशत हो गया।

हाल ही के वर्षों में पूर्वीय यूरोप के देशों अर्थात् यू.एस.एस.आर. पोलैंड रूमानिया बुल्गारिया पूर्वी जर्मनी

तालिका 8 भारत के विदेशी व्यापार की दिशा

करोड़ रुपये

	1980-81		1993-94	
	निर्यात	आयात	निर्यात	आयात
1 आर्थिक सहयोग एवं विकास संगठन	3 126 (46.6)	5 747 (45.8)	39 670 (59.9)	40 855 (55.9)
(क) यूरोपीय आर्थिक समुदाय	1 447 (21.6)	2 639 (21.0)	18 149 (26.0)	21 898 (30.0)
(i) फ्रांस	147 (2.2)	280 (2.2)	1 582 (2.3)	1 866 (2.6)
(ii) बेल्जियम	144 (2.2)	296 (2.4)	2 632 (3.8)	5 866 (8.0)
(iii) जर्मनी	38 <sup>c</sup> (5.7)	694 (5.5)	4 833 (6.9)	5 617 (7.7)
(iv) यू.के.	395 (5.9)	731 (5.8)	4 306 (6.2)	4 793 (6.6)
(ख) उत्तर अमेरिका	806 (12.0)	1 851 (14.8)	13 276 (19.0)	9 259 (12.7)
(i) कनाडा	62 (0.9)	332 (2.6)	710 (1.0)	730 (1.0)
(ii) यू.एस.ए.	744 (11.1)	1 519 (12.1)	12 566 (18.0)	8 528 (11.7)
(ग) एशिया एवं ओशनिया	708 (10.5)	932 (7.4)	6 381 (9.1)	7 047 (9.6)
(i) ऑस्ट्रेलिया	92 (1.4)	170 (1.4)	792 (1.1)	2 063 (2.8)
(ii) जापान	598 (8.9)	749 (6.0)	5 482 (7.9)	4 749 (6.5)
2 पैट्रोलियम निर्यातक देश	748 (11.1)	3 490 (27.8)	7 441 (10.7)	16 363 (22.4)
(i) ईरान	123 (1.8)	1 339 (10.7)	498 (0.7)	1 189 (1.6)
(ii) कुवैत	97 (1.4)	338 (2.7)	331 (0.5)	3 534 (4.8)
(iii) सऊदी अरब	165 (2.5)	540 (4.3)	1 600 (2.3)	4 865 (6.7)
(iv) यू.ए.ई.	152 (2.3)	350 (2.8)	3 628 (5.2)	3 138 (4.3)
3 पूर्वीय यूरोप	1 486 (22.1)	1 296 (10.3)	3 038 (4.4)	1 666 (2.3)
यू.एस.एस.आर.	1 226 (18.3)	1 014 (8.1)	2 393 (3.4)	1 174 (1.6)
4 विकासशील देश	1 266 (18.9)	1 971 (15.7)	18 114 (26.0)	13 854 (19.0)
(i) एशिया	880 (13.1)	1 428 (11.4)	15 256 (21.9)	11 102 (15.2)
(ii) सऊदी देश	236 (3.5)	140 (1.1)	3 808 (4.0)	351 (0.5)
(iii) अफ्रीका	345 (5.1)	204 (1.6)	2 093 (3.0)	1 817 (2.6)
(iv) अन्य	65 (0.9)	45 (0.4)	240 (0.3)	363 (0.5)
कुल (1 से 5)	6 711 (100.0)	12 549 (100.0)	69 751 (100.0)	73 101 (100.0)

नोट: ईकट में दिए गए आंकड़े तत्कालीन काल में कुल का प्रतिशत हैं।

इन्हें यूरोपीय एवं पश्चिमी दोनों भागों के आंकड़े पूरे जर्मनी के लिए शामिल किए गए हैं।

स्वतंत्र राज्यों के राष्ट्रमण्डल के लिए आंकड़े दिए गए हैं।

'सॉफ्ट' (इष्ट) देशों में हैं। भारत पाकिस्तान, बंगलादेश, नेपाल, भूटान, श्रीलंका और मालदीव।

पैट्रोलियम निर्यातक देशों (OPEC) में शामिल हैं। ईरान, इराक, कुवैत, सऊदी अरब और यू.ए.ई. यूरोपीय आर्थिक समुदाय (European Economic Community) में शामिल हैं। फ्रांस, जर्मनी, बेल्जियम, लक्जमबर्ग, नीदरलैंड, ऑस्ट्रिया, ग्रीस, पुर्तगाल, स्वीडन और स्विट्जरलैंड।

सैकोस्ताविकिया यूगोस्लाविया के साथ हमारा व्यापार विकसित हुआ है। इन देशों से आयात को मुख्य मदे हैं लौह एवं इस्पात अलौह धातुएँ, रसायन, पूँजी साज सामान, रेलवे स्टोर, कागज, दवाइयाँ एवं औषधियाँ और पैट्रोलियम उत्पाद। इनमें से बहुत सी वस्तुओं के आयात हमारे आन्तरिक प्रोजेक्टों (Core Projects) और सामरिक महत्व के उद्योगों में सहायक हैं। इनके बदले भारत इन देशों को चाय, काजू, गर्म मसाले, तम्बाकू, तिलहन, चमड़ा

धात्विक अवयस्क (Metallic ores), पटसन की निर्मित वस्तुओं आदि का निर्यात करता है अर्थात् भारताय निर्यात को पारम्परिक मदे (Traditional items)। इन देशों से आयात की संरचना से यह स्पष्ट हो जाता है कि ये आयात आर्थिक विकास की दृष्टि से महत्वपूर्ण हैं। 1960-61 में भारत ने इस क्षेत्र से अपने कुल आयात का 4 प्रतिशत मगनाया और इस क्षेत्र को निर्यात का लगभग 8 प्रतिशत भेजा। परन्तु 1962 में भारत-चीन युद्ध और 1965 में

भारत-पाक युद्ध के पश्चात् पूर्वीय यूरोप के समजवादी देशों के साथ हमारे व्यापारिक सम्बन्ध बहुत अधिक उन्नत हो गए। 1970-71 में, इस वर्ष के देशों में हमारे कुल आयात का 13.5 प्रतिशत प्राप्त किया गया और इन्हे हमारे कुल निर्यात का 21 प्रतिशत भेजा गया। इस क्षेत्र से कुल व्यापार का 84 प्रतिशत यू.एस.एस.आर. से है। 1993-94 तक, पूर्वीय यूरोप से हमारे आयात गिरकर लगभग 2 प्रतिशत रह गए और इस क्षेत्र को निर्यात में भी गिरावट आई और वे 1979-80 तक 14 प्रतिशत हो गए और 1993-94 तक और गिरकर केवल 4.4 प्रतिशत रह गए। सोवियत संघ के विघटन के परिणामस्वरूप, इन देशों के साथ हमारे व्यापारिक सम्बन्धों में परिवर्तन आ रहा है।

हमारे विदेशी व्यापार में एशिया एवं ओशनिया में आस्ट्रेलिया और जापान महत्वपूर्ण हैं। 1980-81 के दौरान हमारे निर्यात में जापान का भाग 10.3 प्रतिशत था जोकि कम होकर 1993-94 में 7.9 प्रतिशत रह गया किन्तु जापान का हमारे आयात में भाग जो 1980-81 में केवल 7.4 प्रतिशत था, वह 1993-94 में 6.5 प्रतिशत हो गया।

पेट्रोलियम निर्यात देशों के संगठन (Organisation of Petroleum Exporting Countries) के साथ हमारे व्यापारिक सम्बन्ध बढ़े हैं। 1970-71 में इन देशों से हमारे आयात का 7.6 प्रतिशत प्राप्त होता था और इन्हे हम अपने निर्यात का 6.4 प्रतिशत भेजते थे किन्तु 1993-94 के दौरान इन देशों से कुल आयात का 22.4 प्रतिशत प्राप्त हुआ और इन्हे अपने निर्यात का 10.7 प्रतिशत ही भेजा जा सका। इनमें मुख्य देश हैं-ईरान, कुवैत, यू.ए.ई. और साऊदी अरब।

कुल रूप में यह कहा जा सकता है कि भारत का विदेशी व्यापार अब अपेक्षाकृत अधिक विस्तृत हो गया है। 1951-52 और 1969-70 के दौरान पश्चिमी यूरोप और उत्तरी अमेरिका पर भारत की अत्यधिक निर्भरता अब कम हो गई है। धीरे-धीरे हमारा व्यापार पूर्वीय यूरोप के देशों और एशियाई देशों के साथ बढ़ता गया। परन्तु अस्सी के दशक और 1990-91 से 1993-94 के तीन वर्षों के दौरान जिसमें सोवियत संघ का विघटन हुआ, पश्चिमी यूरोप, और उत्तरी अमेरिका का महत्त्व बढ़ गया है। ये दोनों क्षेत्र 1993-94 में हमारे निर्यात के 60 प्रतिशत और आयात के 56 प्रतिशत के लिए जिम्मेदार थे। पूर्वीय यूरोप के देशों का भाग सुकड़ कर नगण्य हो गया और एशिया और अफ्रीका के देशों का भाग बढ़ रहा है।

कुछ महत्वपूर्ण देशों के संदर्भ में हमारे विदेशी व्यापार की दिशा का परीक्षण करना रुचिकर होगा। हमारे विदेशी व्यापार में नौ देश महत्वपूर्ण स्थान रखते हैं। ये हैं, यू.एस.ए., यू.के., जर्मनी, यू.एस.एस.आर., जापान, यू.ए.ई.,

साऊदी अरब, आस्ट्रेलिया और कनाडा। 1951-52 से 1992-93 के दौरान इन नौ देशों के साथ हमारे निर्यात 51 से 63 प्रतिशत की अभिसीमा (Range) में रहे हैं। इसके विरुद्ध इसी काल के दौरान हमारे आयात में इनका भाग 47 से 72 प्रतिशत के बीच रहा।

स्वतन्त्रता-पूर्व काल में चाहे यू.के. के विदेशी व्यापार में सर्वप्रथम स्थान रखता था परन्तु 1970 तक यू.एस.ए. का महत्त्व बढ़ता गया। हाल ही में, विशेषकर 1971 के भारत-पाक युद्ध के पश्चात् हमारे विदेशी व्यापार में यू.एस.एस.आर. उतना ही महत्त्वपूर्ण बन गया। आयात पक्ष में 1993-94 में यू.एस.ए. का भाग सबसे अधिक था, उसके बाद महत्त्व के अनुसार आते हैं-जर्मनी, जापान, यू.के., साऊदी अरब और यू.ए.ई. निर्यात को दृष्टि से 1960-61 तक यू.के. को भारतीय निर्यात यू.एस.ए. की अपेक्षा हमेशा अधिक रहा परन्तु तीसरी योजना के दौरान यू.एस.ए. को निर्यात यू.के. के बराबर हो गया और बाद में यू.के. को निर्यात और अधिक गिरकर 5 प्रतिशत के अतिनिम्न स्तर पर पहुँच गया। 1965-66 तक पश्चिमी जर्मनी से हमारे आयात बढ़ते गए और बाद में गिरते ही गए हैं और 1975-76 तक ये कुल आयात का लगभग 7 प्रतिशत थे। इसके विरुद्ध, इस देश को हमारे निर्यात कुल निर्यात का केवल 2-3 प्रतिशत ही रहे परन्तु 1993-94 में बढ़कर 7 प्रतिशत हो गए। यही कारण है कि जर्मनी के साथ हमारा भारी व्यापारिक घाटा ही रहा। जापान के साथ युद्ध-पूर्व-काल में हमारे व्यापारिक सम्बन्ध थे परन्तु युद्ध के दौरान जापान के साथ हमारा विदेशी व्यापार कट गया, फिर अब वह पुनः चालू हो गया है। यू.एस.एस.आर. के साथ हमारे व्यापारिक सम्बन्ध हाल ही के वर्षों में विकसित हुए, परिणामतः 1951-52 में हमारे कुल आयात में 10 प्रतिशत के भाग की तुलना में 1991-92 में यह भाग 3.7 प्रतिशत हो गया। इसी प्रकार यू.एस.एस.आर. का हमारे निर्यात में भाग जो 1960-61 में 1.4 प्रतिशत था, बढ़कर 1991-92 में 3 प्रतिशत हो गया। हमारे विदेशी व्यापार में ईराक और ईरान महत्वपूर्ण बन गए थे किन्तु ईरान-ईराक युद्ध के कारण इन देशों का महत्त्व कम हो गया है और कुवैत, यू.ए.ई. और साऊदी अरब से अधिक आयात का मुख्य कारण खनिज तेल, विशेषकर पेट्रोल का आयात है।

स्वतन्त्रता-उपरांत काल में हमारे विदेशी व्यापार की दिशा में मुख्य परिवर्तन निम्नलिखित हैं-

(1) नये व्यापारिक साझेदार-स्वतन्त्रता-पूर्व काल में भारत का मुख्य व्यापारिक साझेदार यू.के. था और इसका हमारे निर्यात में भाग 34 प्रतिशत और आयात में 30 प्रतिशत था। चाहे स्वतन्त्रता के पश्चात्, भारत ब्रिटिश

राष्ट्रमण्डल (Commonwealth) का सदस्य बना रहा है, फिर भी यह नये व्यापारिक साझेदार प्राप्त करने में सफल हो गया है। यू०के० के अतिरिक्त, महत्त्व की दृष्टि से अन्य देश हैं - यू०एस०ए०, रूस, जर्मनी, जापान और पैट्रोलियम निर्यातक देश। अंत 1951 के पश्चात् भारत के विदेशी व्यापार का मुख्य लक्षण भौगोलिक दृष्टि से विविधीकरण है और इस प्रकार विशिष्टीकरण द्वारा भारत अपने निर्यात के लिए नयी मण्डियाँ खूँदने में सफल हुआ है।

(2) आयात के अधिक स्रोत—दूसरे विश्व युद्ध के पश्चात् बहुत से कारणतत्त्वों के परिणामस्वरूप जिन देशों से हम माल खरीदते हैं, उनकाँ सख्या में वृद्धि हुई है। भारत के आयोजित विकास के लिए मशीनरी, मयंत्रो, कच्चेमाल आदि की माग केवल यू०के० अथवा यू०एस०ए० द्वारा पूरी नहीं की जा सकती थी। इसके अतिरिक्त, विश्व बैंक एवं अन्य अन्तर्राष्ट्रीय संस्थानों से प्राप्त सहायता द्वारा भारत (विश्वव्यापी निविदाओं—Global tenders) द्वारा सबसे सस्ते स्रोत से क्रय कर सकता था। तीसरे, कुछ देशों से बन्ध-सहायता (Tied aid) और अनुदान प्राप्त होने पर भारत को मजबूर होकर उन्हीं देशों से अपने आयोजन कार्यक्रमों के लिए आयात करना पड़ता था। विदेशी मुद्रा की दुर्लभता के कारण भारत कुछ पूँजीवादी देशों की अपेक्षा यू०एस०ए०आर० और अन्य समानवादी देशों से द्विपक्षीय रूपया व्यवस्था के लिए प्रोत्साहित हुआ। यू०एस० एस०आर० के विघटन के पश्चात् पूर्वीय यूरोप के देशों से व्यापार बहुत कम हो गया है। इसके साथ, चूँकि 1973 में तेल की कीमतों में तेज वृद्धि हुई, भारत द्वारा पैट्रोलियम निर्यातक देशों अर्थात् ईरान, यू०ए०ई०, कुवैत, साऊदी अरब आदि से अधिक मात्रा में आयात किया गया।

(3) निर्यात के लिए बड़े और अधिक आकर्षक मार्ग—भारत अपने आयात के भुगतान के लिए अपने निर्यात को विविधीकरण करता रहा है। स्वाभाविक ही है कि उसे अपनी वस्तुएं बेचने के लिए नए देशों की खोज करनी पड़ती। चाहे यू०के० भारत की वस्तुएँ काफी बड़ी मात्रा में खरीदता है परन्तु इसे अब दूसरा स्थान प्राप्त है और यू०एस०ए० भारतीय माल का सबसे बड़ा क्रेता बन गया है। इस प्रकार, चार देश अर्थात् यू०के०, यू०एस०ए०, जर्मनी और जापान भारतीय निर्यात के 40 प्रतिशत का क्रय करते हैं। ये समूह देश हैं जिनकी राष्ट्रीय एवं प्रति व्यक्ति आय बहुत अधिक है और वे भारत की पारम्परिक वस्तुओं (रई और पटसन निर्मित वस्तुओं, विशेषकर गालीचों चमड़े

की वस्तुओं) और गैर-पारम्परिक वस्तुओं जैसे समुद्री पदार्थों, हारे एवं कीमती पत्थरों आदि के लिए उत्तम बाजार उपलब्ध कराते हैं।

(4) नये क्षेत्रों की संभावना—अफ्रीका और दक्षिण अमेरिका का भाग बहुत ही छोटा है। ये समूह महाद्वीप हैं जिनका भविष्य उज्ज्वल है। भारत को इन देशों के साथ व्यापारिक सम्बन्ध विकसित करने चाहिए। वे भारत के निर्यात के लिए बड़े मण्डियाँ बन सकते हैं। इसी प्रकार मध्य पूर्व एशिया के विकासशील देशों में से भारतीय निर्यात बढ़ाने की बहुत गुंजाइश है और हाल ही में इन देशों में भारत ने अपनी नयी मण्डियों का विकास किया है।

स्रोत के आधार पर आयात के ढाँचे से पता चलता है कि आर्थिक सहयोग एवं विकास संगठन (Organisation for Economic Co-operation and Development) के देशों द्वारा भारतीय आयात में 1993-94 में सबसे बड़ा भाग अर्थात् 56 प्रतिशत उपलब्ध कराया गया। इसके बाद विकासशील देशों (तेल-निर्यातक देशों को छोड़कर) का भाग लगभग 19 प्रतिशत है। तेल निर्यातक देशों और पूर्वी यूरोप के देशों का भाग क्रमशः 22 प्रतिशत और 2 प्रतिशत था।

भारत के निर्यात में भी विविधीकरण (Diversification) हुआ है। 1993-94 में ओ०ई० सी०डी० समूह का भारतीय निर्यात में भाग 60 प्रतिशत था जबकि विकासशील देशों का 26 प्रतिशत और पूर्वीय यूरोप के देशों का भाग 3.4 प्रतिशत है। तेल निर्यातक देशों का का हमारे कुल निर्यात में भाग 10.7 प्रतिशत है। हाल ही के वर्षों में एशिया और प्रशांत महासागर क्षेत्र के देशों का भारतीय निर्यात में भाग बढ़ रहा है।

आर्थिक समीक्षा (1989-90) में विदेशी व्यापार के बदलते हुए ढाँचे का जिक्र करते हुए उल्लेख किया गया—“भारत के निर्यात एवं आयात में एशिया के विकासशील देशों के साथ तीव्र वृद्धि हुई है (यदि पैट्रोलियम निर्यातक देशों के संगठन को छोड़ भी दिया जाए)। इनमें से कुछ अर्थव्यवस्थाओं (कोरिया, सिंगापुर, मलेशिया, हांगकांग और ताईवान) में लगातार आर्थिक वृद्धि के साथ व्यापार में महत्वपूर्ण उदारीकरण और आर्थिक विनियमन हुआ है। अतः इन देशों को निर्यात बढ़ाने के बहुत ही अच्छे अवसर विद्यमान हैं। इसके विरुद्ध, अनिश्चितता के कारण पूर्वीय यूरोप के देशों में प्रस्तावित आर्थिक सुधारों के कारण व्यापार दुर्लभ हो रहेगा।”

## भारत का भुगतान शेष (INDIA'S BALANCE OF PAYMENTS)

पिछले आध्याय में हमने भारत के व्यापार-शेष (Balance of trade) का विवेचन किया है परन्तु व्यापार-शेष हमारे अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों (International obligations) की अपूर्ण तस्वीर प्रस्तुत करता है (चाहे वह कुल तस्वीर के बहुत बड़े भाग को प्रस्तुत करता है)। अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों का पूर्ण विवरण प्राप्त करने के लिए व्यापार-शेष में अदृश्य मदों (Invisible items) से प्राप्त होने वाली शुद्ध आय को जमा करना होगा। व्यापार-शेष में अदृश्य मदों से प्राप्त शुद्ध आय जोड़कर चालू खाते पर भुगतान-शेष (Balance of payments on current account) प्राप्त किया जाता है।

भुगतान-शेष की सुविधा की दृष्टि से वर्गीकरण (क) चालू खाते पर भुगतान-शेष और (ख) पूँजी खाते पर भुगतान-शेष के रूप में किया जाता है। चालू खाते में वस्तुओं तथा सेवाओं का भुगतान, एकपक्षीय भुगतान (Unilateral transfer) और दान शामिल किए जाते हैं। इस प्रकार चालू खाते पर भुगतान-शेष में वस्तुओं तथा सेवाओं का निर्यात अदृश्य मदों और दान (Donations) सम्मिलित किए जाते हैं। पूँजी खाते पर भुगतान-शेष में देश की अन्तर्राष्ट्रीय वित्त स्थिति से सम्बन्धित चालू खाते की मदों का और अधिक स्पष्टीकरण मिलता है। चालू खाते की सभी मदें पूँजी खाते में व्यक्त होती हैं। परिणामतः पूँजी खाते में देश की विदेशी परिसम्पत्तियों और दायित्वों (International assets and liabilities) का अध्ययन किया जाता है। देश के विदेशी मुद्रा प्रारक्षण (Foreign exchange reserve) में परिवर्तन जो देश की वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय भुगतान स्थिति की सबलता या निर्बलता के सूचक होते हैं पूँजी खाते (Capital account) में शामिल किए जाते हैं।

### 1. स्वतन्त्रता-उपरान्त काल में चालू खाते पर भुगतान-शेष

1951-52 से 1955-56—पहली योजना का काल

प्रथम योजना के दौरान भुगतान-शेष की स्थिति पर

कोरिया के युद्ध के प्रभावस्वरूप आरम्भ हुई तेजी, 1953 में अमरीका में घटित प्रतिस्तर (Recession), देश में अनुकूल वर्षा होने के कारण कृषि और औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि का प्रभाव पड़ा। इस प्रकार इस काल में खाद्य के आयात में कमी हुई परन्तु भारत सरकार को उदार आयात नीति (Liberal import policy) के कारण आयात 963 करोड़ रुपये के ऊँचे स्तर पर पहुँच गया। अतः कोरिया के युद्ध के लाभ समाप्त हो गए। चाहे अदृश्य मदों के कारण 70 करोड़ रुपये की शुद्ध सकारात्मक आय प्राप्त हुई फिर भी भुगतान-शेष 163 करोड़ रुपये तक प्रतिकूल रहा। कुल मिलाकर पहली योजना के दौरान स्थिति सन्तोषजनक रही और पांच वर्षों की अवधि में भुगतान-शेष केवल 42 करोड़ रुपये प्रतिवर्ष की औसत दर तक प्रतिकूल रहा।

1956-57 से 1961-62—दूसरी योजना का काल

दूसरी योजना का महत्वपूर्ण लक्षण यह था कि इसके दौरान व्यापार-शेष का घाटा 2,339 करोड़ रुपये था। अदृश्य मदों तथा मित्र देशों से प्राप्त अनुदानों से कुल 614 करोड़ रुपये शुद्ध अतिरिक्त के रूप में प्राप्त हुए। इस प्रकार पांच वर्षों के दौरान भुगतान-शेष का कुल घाटा 1,725 करोड़ रुपये रह गया। इस परिस्थिति के मुख्य कारण थे (1) मूल तथा भारी उद्योगों के विकास के लिए पूँजी-वस्तुओं का भारी आयात, (2) बढ़ती हुई जनसंख्या और विस्तृत होते हुए उद्योगों की खाद्य-पदार्थों और कच्चे माल की बढ़ती हुई मांग को कृषि उत्पादन में वृद्धि द्वारा पूरा करने में विफलता, (3) अर्थव्यवस्था द्वारा निर्यात को पर्याप्त मात्रा में न बढ़ा पाना और एक विकसमान अर्थव्यवस्था के लिए न्यूनतम परिपोषक आयात (Maintenance Imports) उपलब्ध कराने की आवश्यकता। परिणामतः विदेशी मुद्रा प्रारक्षण (Foreign exchange reserve) में तोत्र कमी हुई और देश के सामने आयात पर प्रतिबन्ध लगाने और निर्यात का विस्तार करने की अपेक्षा कोई चारा न रहा।

## तीसरी योजना और वार्षिक योजनाओं का काल

तीसरी योजना के दौरान व्यापार-शेष का घाटा 2,384 करोड़ रुपए था, परन्तु अदृश्य मंदो के खाते में 432 करोड़ रुपए की शुद्ध आय प्राप्त हुई। इस प्रकार 1961-62 और 1965-66 के बीच चालू खाते पर भुगतान-शेष का घाटा 1,951 करोड़ रुपए रह गया।

वार्षिक योजनाओं (1966-67 से 1968-69) के काल के दौरान, विदेशों से प्राप्त किए गए उधार पर व्यय के रूप में भारी राशि अदा करनी पड़ी। विनियोग आय (Investment Income) के रूप में 1,449 करोड़ रुपए का शुद्ध उत्तरवाह हुआ। इस कारण अदृश्य मंदो में अतिरिक्त का संरक्षण हो गया। परिणामतः भुगतान-शेष का घाटा व्यापार-शेष के घाटे की तुलना में और प्रतिकूल हो गया। 1969-70 और 1970-71 में अच्छी फसल होने के कारण आयात-आयात बहुत कम हो गया और इस प्रकार व्यापार-शेष का घाटा और भी कम हो गया। परन्तु 1971-72 और 1972-73 के दौरान स्थिति फिर बिगड़ गयी।

1973-74 में अदृश्य मंदो के खाते में असामान्य अनुकूलता का कारण संयुक्त राज्य अमेरिका की सरकार के

साथ पी एल 480 और अन्य रुपया राशि के भुगतान से छूट का निर्णय था और इस प्रकार भारत को 1,664 करोड़ रुपए अदृश्य प्राप्ति के रूप में मिल गए। 1974-75 में इस मद में अनुकूलता का कारण परिवहन खाते और निजी खाते पर लिए गए ऋणों के रूप में 280 करोड़ रुपए की भारी राशि की प्राप्ति थी। यदि इन असामान्य वर्षों को छोड़ दिया जाए तो चालू खाते में घाटे का मुख्य भाग व्यापार शेष में घाटे के कारण ही था।

## पाचवीं योजना 1975-76 से 1978-79

1975-76 और 1978-79 के दौरान अदृश्य मंदो में तोड़ पड़ि के कारण चालू खाते पर भुगतान शेष में अधिशेष उत्पन्न हो गया। अदृश्य मंदो की प्राप्ति में वृद्धि के उत्तरदायी मुख्य कारण थे (1) तस्करी (Smuggling) और अन्य गैर-कानूनी अन्तर्राष्ट्रीय भुगतान के विरुद्ध किए गए कड़े उपाय, (2) रुपए के विदेशी मूल्य में ऐसे समय स्थिरता जब मुख्य अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राओं के मूल्यों में भारी उच्चावचन हो रहे थे, (3) पर्यटकों से प्राप्तियों में वृद्धि, (4) तकनीकी परामर्श एवं अनुबन्ध सेवाओं (Technical consultancy and contract services) से प्राप्तियों में

तालिका 1 चालू खाते पर भुगतान शेष

(करोड़ रुपए में)

योजना	वर्ष	व्यापार शेष	शुद्ध अदृश्य मंदो	भुगतान शेष
पहली योजना	(1951-52-1955-56)	-542	+500	-42
दूसरी योजना	(1956-57-1960-61)	-2,339	+614	-1,725
तीसरी योजना	(1961-62-1965-66)	-2,382	+432	-1950
वार्षिक योजनाएँ	(1966-67 से 1968-69)	-2067	+52	-2015
चौथी योजना	(1969-70 से 1972-74)	-1564	+1664	+100
पाचवीं योजना	(1974-75 से 1978-79)	-3,179	+6,261	+3082
	1979-80	-3374	+3140	-234
	1980-81	-5967	+4310	-1657
	1981-82	-6121	+3804	-2317
	1982-83	-5776	+3490	-2286
	1983-84	-5871	+3609	-2262
	1984-85	-6721	+3869	-2852
छठी योजना	(1980-81 से 1984-85)	-30,456	+19,072	-11,384
	1985-86	-9586	+3630	-5956
	1986-87	-9354	+3524	-5830
	1987-88	-9296	+3003	-6293
	1988-89	-13535	+1975	-11580
	1989-90	-12413	+1025	-11388
कुल	(1985-86 से 1989-90)	-54,204	+13,157	-41,047
	1990-91*	-16934	-435	-17369
	1991-92*	-6495	+4258	-2237
	1992-93*	-14101	+1337	-12764

वृद्धि और (iv) रोजगार के लिए विदेश जाने वाले भारतीयों की सख्या में वृद्धि और इनके द्वारा भारत को प्रेषण (Remittance) के रूप में अधिक राशि भेजना। 1974-75 से 1978-79 के काल में व्यापार-घाटा 3,179 करोड़ रुपए रहा किन्तु अदृश्य मंदो से 6,261 करोड़ रुपए प्राप्त होने के कारण भुगतान-शेष में 3,082 करोड़ रुपए का भारी अवधिक कायम हो गया। आयोजन आरम्भ होने के पश्चात् भारत की परती बार विदेशी खाते में सतोषजनक स्थिति थी।

### छठी योजना और सातवीं योजना का काल

1979-80 के पश्चात् भुगतान-शेष की स्थिति में भारी परिवर्तन हुआ है। जबकि पाचवीं योजना को समग्र अवधि के दौरान भारत ने अनुकूल भुगतान-शेष अनुभव किया 1979-80 के पश्चात् भारत ने प्रतिकूल भुगतान-शेष अनुभव किया। इसका मुख्य कारण व्यापार घाटे में वृद्धि थी। तालिका 1 से जाहिर है कि व्यापार घाटा 1980-81 में

बढकर 5,967 करोड़ रुपए और 1981-82 में और बढकर 6,121 करोड़ रुपए हो गया। 1983-84 और 1984-85 में भी व्यापार घाटा क्रमशः 5,871 करोड़ रुपए और 6,721 करोड़ रुपए रहा। इस असतोषजनक स्थिति का मुख्य कारण आयात में वृद्धि थी जबकि निर्यात में अपेक्षाकृत कहीं कम वृद्धि हुई। चाहे अदृश्य मंदो के रूप में 1980-81 और 1984-85 के बीच प्राप्ति 19,072 करोड़ रुपए हुई जोकि अपने आप में एक रिकार्ड उपलब्धि थी, परन्तु व्यापार-शेष का घाटा 30,456 करोड़ रुपए होने के कारण भुगतान शेष 11,384 करोड़ रुपए तक प्रतिकूल हो गया। शुद्ध विदेशी सहायता के अतिरिक्त, भुगतान-शेष के इस भारी घाटे को पूरा करने के लिए भारत सरकार को अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष से भारी ऋण प्राप्त करना पड़ा।

1985-86 और 1989-90 के दौरान (सातवीं योजना की अवधि में) कुल व्यापार घाटा 54 204 करोड़ रुपए था।

### तालिका 2 : 1990-91 से 1993-94 तक भुगतान-शेष

करोड़ यू.एस. डालर

	1990-91*	1991-92*	1992-93*	1993-94**	1994-95**
1. निर्यात	1847.7	1826.6	1896.9	2,270.0	2 676.3
2. आयात	2 791.4	2 106.4	2,323.7	2 398.5	3 126.9
3. व्यापार-शेष (1-2)	-943.7	-279.8	-436.8	-122.5	-450.6
4. अदृश्य मंदो से शुद्ध प्राप्ति	-24.3	+162.0	+84.2	+97.0	219.1
5. घातू खाने पर भुगतान शेष (3+4)	-968.0	-117.8	-352.6	-31.5	-231.5
6. विदेशी सहायता (शुद्ध)	221.0	333.7	145.9	172.0	125.0
7. वार्षिक उधार (शुद्ध)	224.9	144.6	-35.8	125.2	102.9
8. अन्य स्रोतों से धन (शुद्ध)	153.6	29.0	232.1	94.0	84.7
9. स्वयं कमाई का सेवा	-119.3	-124.0	-87.8	-74.5	-105.0
10. विदेशी निवेश	6.8	14.4	56.5	411.0	489.5
11. अन्य पूँजी (शुद्ध)	231.8	27.1	-24.3	173.5	124.7
12. पूँजी खाने पर भुगतान-शेष (6 से 11)	843.2	475.4	425.4	919.3	707.2
13. समग्र शेष (5 + 12)	-127.8	-357.6	-72.8	-866.8	-475.7
14. अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष से उधार	121.4	78.6	129.8	19.1	114.6
15. औपचारिक निर्यात (-वृद्धि + गिरावट)	127.8	-357.6	-72.8	-866.8	-475.7

### सकल देशी उत्पाद के निर्यात के रूप में

निर्यात	6.2	7.3	7.8	8.9	8.9
आयात	9.4	8.4	9.9	9.9	9.5
व्यापार-शेष	-3.2	-1.1	-2.0	-0.5	-1.6
अदृश्य मंदो से प्राप्त आय	-0.1	0.7	0.2	0.4	0.7
घातू खाने पर भुगतान शेष	-3.3	-0.4	-1.8	-0.1	-0.8

\* आधिकारिक अनुमान \*\* शेष अनुमान

स्रोत : भारत सरकार आर्थिक समीक्षा (1995-96)

इसी काल के दौरान 13,157 करोड़ रुपए अदृश्य मदे से प्राप्त हुए। परिणामतः चालू खाते पर भुगतान-शेष का कुल घाटा 41,047 करोड़ रुपए हो गया। भुगतान-शेष का अत्यधिक प्रतिकूल हो जाना चिन्ता का विषय है।

1990-91 के दौरान व्यापार-घाटा 16,934 करोड़ रुपये था परन्तु अदृश्य मदे से प्राप्त आय भी 435 करोड़ रुपये तक नकारात्मक हो गयी। परिणामतः चालू खाते पर भुगतान शेष 17,369 करोड़ रुपये हो गया। पिछले 40 वर्षों में पड़ली बार अदृश्य मदों से शुद्ध आय नकारात्मक हो गयी। इसका मुख्य कारण विनिमय-आय का शुद्ध उत्प्रवाह (Net outflow) था जो 1990-91 में 6,732 करोड़ रुपये था-38 प्रतिशत की वृद्धि। अतः अदृश्य मदे से प्राप्त शुद्ध आय के रूप में व्यापार-घाटे को कम करने की राह तय हो गयी। 1991-92 और 1992-93 के दौरान अदृश्य मदे पर सकारात्मक अधिशेष प्राप्त होने के कारण कुल व्यापार-घाटा 65.5 प्रतिशत और 9.5 प्रतिशत तक क्रमशः कम हो गया।

### भुगतान शेष और नये आर्थिक सुधार (1991)

तालिका 2 में भुगतान शेष की स्थिति डालने के रूप में दी गयी है। वृत्ति अदृश्य मदे से प्राप्त आय नकारात्मक हो गयी है, इस कारण अदृश्य मदे का व्यापार-घाटे को कम करने का कार्यभाग समाप्त हो गया है। इसका मुख्य कारण विदेशी ऋण पर ब्याज भुगतान के रूप में अत्यधिक उत्प्रवाह है। ब्याज भुगतान के कारण शुद्ध उत्प्रवाह (Net Outflow) 1990-91 में 375 करोड़ डॉलर और 1992-93 में 342 करोड़ डॉलर था। 1993-94 में भी इसके 400 करोड़ डॉलर रहने की प्रत्याशा है। परिणामतः भुगतान-शेष पर चालू घाटा जो 1990-91 में सकल देशीय उत्पाद का -3.3 प्रतिशत था गिरकर 1991-92 में -0.4 प्रतिशत हो गया। इसका मुख्य कारण आयत में संकुचन है और परिणामतः यह 1992-93 में फिर बढ़कर -1.8 प्रतिशत हो गया। आर्थिक समीक्षा (1993-94) में यह अनुमान लगाया गया कि 1993-94 में चालू खाते पर घाटा और गिरकर सकल देशीय उत्पाद का केवल 0.1 प्रतिशत रहेगा परन्तु 1994-95 में यह फिर बढ़कर 0.8 प्रतिशत हो गया।

### पूजी खाते पर सन्तुलन कायम करना (Capital Account Balancing)

पारम्परिक रूप में दो मुख्य स्रोतों अर्थात् द्विपक्षीय एवं बहुपक्षीय स्रोतों से विदेशी सहायता और वाणिज्यिक उधार (Commercial borrowing) द्वारा चालू खाते के घाटे के लिए वित्त प्रबन्ध किया जाता है। चाहे विदेशी सहायता ने

1991-92 में 304 करोड़ डॉलर और 1992-93 में 186 करोड़ डॉलर का वित्त जुटाया विदेशी वाणिज्यिक उधार ने नकारात्मक योगदान दिया जिसका अर्थ यह है कि ऋणशोधन (Amortization) और ब्याज के रूप में वाणिज्यिक उधार पर उत्प्रवाह शुद्ध विदेशी वाणिज्यिक उधारों के अन्तःप्रवाहों (Inflows) से अधिक थे।

एक और कारणतत्त्व जिसने पूजी खाते पर नकारात्मक प्रभाव डाला रूसो ऋण पर रुपया-सेवा-भार (Rupee debt service) है। यह 1991-92 में 124 करोड़ डॉलर था अनिवासी भारतीयों की जमा (Non resident Indians deposits) 1992-93 में 200 करोड़ डॉलर की वृद्धि हुई जो आंशिक रूप से भुगतान-शेष की स्थिति में सुधार और एक हद तक एक नयी जमा योजना (Deposit scheme) को चालू करने का परिणाम थी।

अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष से उधार द्वारा 1992-93 में 128.8 करोड़ डॉलर का योगदान प्राप्त हुआ जबकि यह राशि 1991-92 में 78.6 करोड़ डॉलर थी। इसका मुख्य दृश्य द्विपक्षीय एवं बहुपक्षीय ऋणदाताओं द्वारा भारत को भुगतान-शेष के सकट से मुक्त करना था। जून 1993 में भारत सहायता संधि (Aid India Consortium) ने 220 करोड़ डॉलर की वित्त-वितरण सहायता देने का पावदा किया।

इन सभी पूंजी अन्तःप्रवाहों (Capital inflows) के परिणामस्वरूप विदेशी मुद्रा रिजर्व में 1992-93 में 357.6 करोड़ डॉलर और 1993-94 में 72.8 करोड़ डॉलर की वृद्धि हुई। अतः वित्तमंत्री ने यह दावा किया कि विदेशी मुद्रा रिजर्व जो 1992-93 में 6.4 अरब डॉलर थे बढ़कर मार्च 1994 में 15.1 अरब डॉलर हो गए। जून 1995 में ये रिजर्व और बढ़कर 19.6 अरब डॉलर के उच्चस्तर पर पहुँच गए।

विदेशी मुद्रा रिजर्व में तीव्र वृद्धि अत्यधिक उधार या भारी मात्रा में विदेशी सहायता के अन्तःप्रवाह (Inflow) का परिणाम है। भारत सरकार परिस्थिति पर परदा डालने के लिए यह कहती रही है कि वर्तमान सकट को दूर करने के लिए गैर-ऋण कायम करने वाली सहायता का प्रयोग किया जा रहा है। परन्तु ऋण रूपी एवं गैर-ऋण रूपी अन्तःप्रवाहों (Non-debt inflows) के रूप में भेद विदेशी मुद्रा उत्प्रवाहों के भार को कम नहीं करता। ऋण के रूप में ऋण-शोधन भुगतान एवं ब्याज के रूप में उत्प्रवाह होते हैं और गैर-ऋण कायम करने वाली सहायता द्वारा लभाश और रायल्टी के रूप में विदेशी मुद्रा का उत्प्रवाह होता है। दोनों परिस्थितियों में देश पर भार पड़ता है। अतः यह भेद केवल रूप का ही है परन्तु वास्तविक रूप में अर्थहीन है।

भारतीय रिजर्व बैंक के गवर्नर श्री सी० एन० राजारजन ने 22 अगस्त 1996 को दिल्ली में सी०एन० वकील स्मृति भाषण



मे भुगतान-शेष की स्थिति के बारे में सावधान रहने का परामर्श दिया। उन्होंने यह चेतावनी दी कि विदेशी मुद्रा रिजर्व 1 700 करोड़ डॉलर के नीचे गिरने नहीं देने चाहिए। उनका मत था कि भुगतान-शेष को दो चलो द्वारा प्रबंधित किया जाना चाहिए—प्रथम चालू खाते पर भुगतान-शेष सकल देशीय उत्पाद के लगभग 2 प्रतिशत के बराबर रहना चाहिए और द्वितीय विदेशी मुद्रा रिजर्व में 1996-97 के आरम्भ में पहुँचे स्तर अर्थात् 1 700 करोड़ डॉलर से और गिरावट नहीं आनी चाहिए। यह बात ध्यान देने योग्य है कि विदेशी मुद्रा रिजर्व 1994-95 में 2,520 करोड़ डॉलर थे और वे 1995-96 में कम होकर 2 170 करोड़ डॉलर हो गए और 1996-97 के आरम्भ में और गिरकर 1 700 करोड़ डॉलर के स्तर पर पहुँच गए। इस प्रवृत्ति को रोकना चाहिए क्योंकि 1 700 करोड़ डॉलर के रिजर्व द्वारा चार मास के आयात के लिए कवच उपलब्ध कराया जा सकता है और यह अन्तर्राष्ट्रीय मानदण्डों के अनुसार एक स्वोकार्य और वाछनीय स्तर है।

मुख्य प्रश्न जिसकी रिजर्व बैंक के गवर्नर ने अपेक्षा की यह है क्या हम भारी मात्रा में विदेशी विनियोग के अन्तर्प्रवाह पर लगातार निर्भर रहे कि वे हमें भुगतान-शेष के सकट से मुक्त करते रहे या हमें अपने विदेशी व्यापार की नीति में ऐसा परिवर्तन करना होगा कि चालू खाते का घाटा समाप्त हो जाए। केवल उच्चोक्त मार्ग ही देश को निर्भरता के गर्त से बचा सकता है जिसमें कि हम फसते चले जा रहे हैं। इसके लिए आयात की काट-छाट करनी जरूरी है ताकि गैर-आवश्यक आयात को कम किया जाए और भुगतान शेष के घाटे को तीव्र गति से कम किया जाए। दूसरे आटोमोबाइल उद्योग को कृत्रिम प्रोत्साहन देने की नीति की गति धीमी करनी होगी ताकि पी०ओ०एल० का आयात-बिल (Import bill) जो 1995-96 में 750 करोड़ डॉलर के स्तर पर पहुँच गया है को सन् 2000-01 तक 1 300 करोड़ डॉलर तक सीमित किया जा सके। इसके लिए एक ऊर्जा-योजना (Energy Plan) बनाने की जरूरत है न कि आटोमोबाइल उद्योग के बेलगाम दग से विस्तार की। देश अल्पकालीन समाधान में फँस गया है। आवश्यकता इस बात की है कि भुगतान-शेष की समस्या के समाधान के लिए दीर्घकालीन नीति अपनायी जाए।

## 2. भुगतान-शेष के घाटे की समस्या का समाधान

चाहे सरकार किसी एक वर्ष के दौरान भुगतान शेष के घाटे को पूरा करने के लिए संचित विदेशी मुद्रा रिजर्व का प्रयोग कर ले या अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष से ऋण प्राप्त कर ले या विदेशी ऋण या अनुदान प्राप्त कर ले परन्तु देश इस

प्रकार अपने लगातार बने हुए भुगतान-शेष की समस्या का समाधान नहीं कर सकता। जब तक भुगतान-शेष में निरन्तर घाटा उत्पन्न करने वाले मूल कारणतत्त्व कायम रहते हैं, देश भुगतान-शेष में प्रतिकूलता अनुभव करता रहेगा। देश धीरे धीरे ऐसी अवस्था में पहुँच सकता है जहाँ (i) इसके पास कोई विदेशी मुद्रा रिजर्व बाकी न रहे (ii) अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष से सामान्य और विशेष सुविधाओं के आधीन सब ऋण प्राप्त कर लिए जाए (iii) अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष से प्राप्त विशेष ऋण भी समाप्त हो चुका हो और (iv) अन्य देश इसे और उधार देने के लिए राजी न हों। इसके अतिरिक्त ब्याज और ऋण-शोधन (Amortisation) के रूप में इन पुराने ऋण पर भारी राशि का भुगतान करने के लिए अतिरिक्त ऋण प्राप्त करने पड़े। भारत अभी ऐसी स्थिति में नहीं पहुँचा है जिसमें कि मैक्सिको अर्जन्टाइना और कुछ अन्य देश पहुँच चुके थे जिन्हें अन्तर्राष्ट्रीय समुदाय ने बाद में बचाया। अतः भारत को समय रहते पर अपनी निरन्तर भुगतान-शेष की बिगड़ती हुई स्थिति को सुधारने के लिए उपाय करने होंगे।

मूल रूप से यह बात स्वीकार करने होगी कि भारत के भुगतान-शेष में प्रतिकूलता की समस्या अनिवार्यतः भारी व्यापार घाटे से उत्पन्न होती है जिसका कारण तैजी से बढ़ते हुए आयात के विरुद्ध निर्यात का अपेक्षाकृत धीमी गति से बढ़ना है। इसका अन्तिम हल तो इस नीति में है कि आयात सीमित कर न्यूनतम आवश्यक स्तर पर लाया जाए और निर्यात प्रोत्साहित कर अधिकतम संभव सीमा तक बढ़ाए जाए।

आयात सरचना में परिवर्तन—इसमें सन्देह नहीं और यह बात सभी स्वीकार करते हैं कि आयात में कमी की काफी गुंजाइश है। छाछानों के उत्पादन में वृद्धि द्वारा इनका आयात पूर्णतया समाप्त किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में सरकार को यह बात समझ लेनी चाहिए कि अमरीकी गेहूँ के लिए ऊँची कीमतें देने की अपेक्षा अपने देश के किसानों को ऊँची वसूली कीमतें (Procurement Prices) देना कहीं अधिक लाभदायक है। इसी प्रकार घिलासी तथा अर्द्ध-घिलासी वस्तुएँ अर्थात् वीडियो रंगीन टी वी के आयात पर प्रतिबन्ध लगाना चाहिए, भारी हो इन वस्तुओं की माग उच्च वर्गों द्वारा आवश्यक मानी जाती है। इनके आयात को किसी भी आधार पर व्यापारित नहीं ठहराया जा सकता। केवल लौह एवं इस्पात के आयात में कमी करके 1 000 से 1 300 करोड़ रुपये तक विदेशी मुद्रा बचायी जा सकती है और देश में इस्पात कारखाना में क्षमता उपयोग बढ़ाकर ऐसा परिणाम प्राप्त करना सम्भव है। इसी प्रकार सीमेन्ट कागज आदि का आयात घटाया जा सकता है। उर्वरक के सम्बन्ध में देश में अतिरिक्त क्षमता कायम करके

आयात कम किया जा सकता है। जहाँ तक विकास के लिए मशीनों के आयात का प्रश्न है जिसे बिल्कुल अनिवार्य समझा जाता है इसमें भी स्थानाय उत्पादन और स्थानीय तकनीकालो (Local technology) को प्रोत्साहित कर काफी वचन प्राप्त की जा सकती है।<sup>1</sup> पेट्रोलियम तेल एवं स्नेहको (Petroleum oil and lubricants) के आयात में देशी उत्पादन में वृद्धि द्वारा कम-से कम 25 से 33 प्रतिशत की कटौत का जा सकता है। इसके अतिरिक्त इनका देश में व्यर्थ उपभोग भी काटना होगा। अतः ऊपर बताए गए सभी उपायों के समूचे प्रभाव के फलस्वरूप यह अनुमान लगाया गया है कि आयात 3 000 से 3 500 करोड़ रुपए तक कम किए जा सकते हैं। इस हद तक आयात में कटौती एवं आयात प्रतिस्थापन के लिए बहुत कड़ी सरकार की आवश्यकता नहीं। बल्कि केवल ऐसी सरकार की आवश्यकता है जो देश के हित को सर्वोच्च महत्त्व देती हो।

### निर्यात प्रोत्साहन (Export promotion)—

आयात परिसरामन व्यापार घाटे को कम करने का केवल एक पहलू है निर्यात का विस्तार भी उतना ही महत्वपूर्ण है। गैर परम्पारिक निर्यात (Non traditional exports) में भी वृद्धि को काफी गुंजाइश है। इसमें हल्की इन्जीनियरिंग वस्तुएँ, हस्तशिल्प आदि शामिल हैं। परम्पारिक वस्तुओं के सम्बन्ध में कम से कम यह प्रयास अवश्य करना चाहिए कि कुल निर्यात में उनका वर्तमान अनुपात बना रहे। निर्यात को बढ़ावा देने के लिए बहुत से प्रोत्साहनों के अलावा कुछ ऐसी वस्तुओं के देशी उपभोग को सीमित करने का भी प्रयास करना चाहिए जिनमें अधिक निर्यात क्षमता है ताकि निर्यात अतिरिक्त में वृद्धि हो। इस संदर्भ में निर्यात वस्तुओं की लागतों एवं कीमतों की वृद्धि को भी कायम में रखना होगा ताकि भारतीय वस्तुएँ अन्तर्राष्ट्रीय प्रण्डियाँ में ऊँची कीमतों के कारण बाहर न धकेल दी जाएँ। चाहे भारत सरकार और औद्योगिक व्यापारिक घराने निर्यात प्रोत्साहन पर दिन रात बल देते हैं परन्तु इस बात पर बल देना आवश्यक है कि उन्नत देशों में संरक्षणवादी नीतियों (Protectionist policies) के कारण निर्यात का भी एक सीमा तक विस्तार किया जा सकता है।

1960-70 और 1970-80 के दशक के दौरान सरकार कड़े विदेशी मुद्रा नियन्त्रणों के आपीन कार्य करती रही है ताकि अनावश्यक वस्तुओं के आयात को रोक़ा जा सके या

ऐसी वस्तुओं का आयात कम किया जाए जिनका उत्पादन देश में पहले से हो रहा है और विदेशी मुद्रा को केवल अनिवार्य आयात के वित्त प्रबन्ध के लिए सम्भाल कर रखा जाए। विदेशी मुद्रा नियन्त्रण प्रणाली के कारण विदेशी मुद्रा के सतर्प में भारी चोखाजारी शुरू हो गई और निर्यात में विस्तृत रूप में कम बीजकोकरण (Under invoicing) के परिणामस्वरूप भारी मात्रा में अवैध विदेशी मुद्रा एकत्र की गयी। आगामी वर्षों में विदेशी मुद्रा नियन्त्रणों का प्रयोग हमारी भुगतान शेष की समस्या के लिए नहीं किया जाएगा।

### 3 आयात नीति

#### (Import Policy)

स्वतन्त्रता-उपराज्य काल में आयात नीति का मार्गदर्शी सिद्धान्त विकास प्रेरित नीति को बढ़ावा देना था ताकि देश आत्मनिर्भरता के लक्ष्य को प्राप्त कर सके। इस नीति के मुख्य सन्धन निम्नलिखित थे—

(1) विदेशी मुद्रा को बचाने के लिए जहाँ तक हो सके कम से कम आयात करना चाहिए, (2) आयात का स्वरूप इस प्रकार बदलना चाहिए कि इससे निर्यात प्रोत्साहन (Export promotion) त्वरित किया जा सके। इसका उद्देश्य अन्ततः भुगतान शेष को प्रतिकूल स्थिति की सुधारना है। (3) ऐसी वस्तुओं के आयात को बढ़ावा देना चाहिए जिनसे अर्थव्यवस्था के औद्योगीकरण में सहायता मिले और ऐसी वस्तुओं का आयात जो देश में ही उत्पन्न की जा सकती हो या तो पूर्णतया बन्द कर देना चाहिए या हतोत्साहित करना चाहिए। आवश्यक तथा अनावश्यक आयात (Inessential imports) में भेद करना इस कारण जरूरी है क्योंकि विकासशील अर्थव्यवस्था में पूँजी वस्तुओं के आयात की माँग इतनी अधिक होता है कि इसके लिए विदेशी मुद्रा उपलब्ध कराने में काफी कठिनाई अनुभव होती है।

#### आयोजन के प्रथम दशक में आयात नीति

प्रथम योजना काल के बाद आशावाद के दातव्यरान और दूसरी योजना में कस्तिव ओद्योगीकरण के प्रोग्राम के कारण 1955 और 1956 में उखर आयात नीति अपनाई गई। सरकारी एवं गैर सरकारी दोनों क्षेत्रों में आयात में वृद्धि हुई। गैर सरकारी क्षेत्र में आधुनिकीकरण (Modernisation) प्रतिस्थापन (Replacement) और विस्तार को योजनाओं और सरकारी क्षेत्र में मूल तथा बुनियादी उद्योगों के प्रोग्राम को कायान्वित करने के कारण आयात में अभूतपूर्व वृद्धि हुई। इस कारण आयात नीति को बदलना अनिवार्य हो गया और उसके बाद आयात पर कड़े प्रतिबन्ध लगाए गए।

1962 में मुदलियर समिति ने आयात नीति के बारे में

1 निर्यात क्षमता के विद्युत जनन (Electric generators) जो भारत ईवी इलेक्ट्रिकल लिमिटेड द्वारा उत्पन्न किए जा सकते थे का आयात जपान से किया गया क्योंकि अन्तर्राष्ट्रीय यहाँनिर्माणों द्वारा विदेशी सहायता और नरम ऋण (Soft loan) का वादना किया गया। इसके अतिरिक्त देश के सरकारी उच्चधिकारियों को विदेशी पार्टियों से सम्पर्कित करार से कुछ लाभ प्राप्त हो सके हैं।

यह सिफारिश की कि वर्तमान उद्योग के लिए कच्चे माल, मशीनी-हिस्सो आदि के आयात की सुविधा उपलब्ध करानी चाहिए। आयात की सुविधा के लिए उच्च प्राथमिकता वाले उद्योगों को अधिमान देना चाहिए। इनमें ये उद्योग शामिल हैं (1) संचालन शक्ति एवं परिवहन उद्योग (22) निर्यात मूलक उद्योग, (222) ऐसे उद्योग जो आयात होने वाले कच्चे माल और सघटकों (Components) का उत्पादन करते हैं और सयंत्र एवं मशीनरी के आयात के लिए स्वयं विदेशी मुद्रा का प्रबन्ध करते हैं। इस समिति की सिफारिशों को सरकार ने मान लिया।

### अवमूल्यन (1966) के पश्चात् आयात नीति

1965-66 तक प्रतिबन्धात्मक नीति हो लागू की गई। रूप के अवमूल्यन के पश्चात् 22 जून 1966 को भारत सरकार ने नई आयात नीति घोषित की। इस नीति में सरकार ने 59 प्राथमिकता प्राप्त उद्योगों अर्थात् कच्चे मालों, सघटकों एवं फालतू पुर्जों के आयात में फिर से उदारता की नीति अपनाई। उदार आयात का उद्देश्य उद्योगों में पूर्ण उत्पादन-क्षमता तक उत्पादन कर पाना था। प्राथमिकता-प्राप्त वर्ग में दिए गए उद्योगों में निर्यात उद्योग, ऐसे उद्योग जो जनता की सामान्य आवश्यकताओं को पूरा करते हैं और पूँजी निर्माण उद्योग शामिल किए गए।

उदार आयात नीति का एक और लक्षण सरकार द्वारा कृषि-उत्पादन बढ़ाने के लिए बड़ी मात्रा में उर्ध्वरको, कीटनाशकों, गन्धक आदि का प्रबन्ध करना था। इसके अतिरिक्त, सरकार प्राथमिकता-प्राप्त वर्ग में सम्मिलित उद्योगों में छोटे पैमाने की इकाइयों को लाइसेंस प्रदान करने की सुविधा में भी उदारता दिखाना चाहती थी। नई आयात नीति में निर्यात-प्रतिस्थापन उद्योगों की अपेक्षा सामान्यतः औद्योगीकरण को त्वरित करने पर विशेष बल दिया गया।

### निर्यात-प्रेरित आयात नीति (Export-oriented Import Policy)

1975-76 में भारत सरकार ने नई आयात नीति की घोषणा की। यह नीति उत्पादन-विशेषकर निर्यात उत्पादन-को बढ़ाने के उद्देश्य से प्रेरित थी। सामर्थ्य उपयोग (Capacity utilisation) को प्रोत्तन करने के लिए इस नीति में परिपोषक आयात (Maintenance imports) पर अधिक बल दिया गया। इस नीति के मुख्य लक्षण थे

(1) निर्यातकों के लिए समय पर आयात का प्रबन्ध करने के उद्देश्य से स्वचालित आयात लाइसेंस (Automatic import licensing) प्रदान करने की योजना चालू की गयी। इस योजना के अन्तर्गत, किसी भी निर्याता या निर्यातक जिसे 1974-75 के दौरान आयात लाइसेंस मिला हो को उतने ही मूल्य और उन्हीं मंदों के लिए अग्रिम लाइसेन्सों की इजाजत

होगी। इस नीति का उद्देश्य सामर्थ्य-उपयोग को और अधिक प्रोत्तन करना था।

(22) अनुनुज्ञेय मदों (Non permissible items) की अधिकतम सीमा 5 प्रतिशत से बढ़ा कर 10 प्रतिशत कर दी गयी ताकि किसी ऐसी छोटी सी मद की अनुपलब्धि के कारण जिसका आयात सामान्यता वर्जित हो, निर्यात-उत्पादन पर दुष्प्रभाव न पड़े।

(222) ऐसी इकाइयों की जो अपने उत्पादन के कम-से-कम 20 प्रतिशत का निर्यात करती हैं आयातित कच्चे माल के उपयोग के मूल्य के आधार पर लाइसेंस प्राप्त करने की स्वीकृति दी गयी।

(222) आयात अधिकार योजना (Import Entitlement Scheme) के अधीन मशीनरी के आयात की नीति में उदारता लायी गई। आयातित मशीनरी की अधिकतम सीमा 6 लाख रुपये से बढ़ाकर 7.5 लाख रुपये कर दी गयी। निर्यात-उत्पादन में काम करने वाला निर्यात आयात अधिकार योजना की समग्र राशि प्रतिस्थापन आधुनिकीकरण, अनुसन्धान एवं विकास में लगा सकता था।

जनता सरकार की स्थापना के पश्चात् 1977-78 में नयी आयात नीति घोषित की गयी जिसमें औद्योगिक कच्चे माल और पूँजी वस्तुओं के आयात में महत्वपूर्ण उदारता लायी गयी। इसमें छोटे पैमाने के उद्यमों का विशेष ध्यान रखा गया। नीति की मुख्य बातें निम्नलिखित थीं-

(1) स्वतन्त्र सामान्य लाइसेंस (Open General Licence) की सूची का विस्तार कर इसमें 570 मदें शामिल की गयीं। बहुत सी नई वस्तुएँ, जिनमें चमड़ा और कपड़े की मशीनरी भी थीं, स्वतन्त्र सामान्य लाइसेंस सूची में शामिल कर ली गयीं, 111 मदों में उदारता लायी गयी और मशीनरी और मशीनों और जारों की 28 मदों को लाइसेंस मुक्त कर दिया गया।

(2) छोटे पैमाने की इकाइयों के लिए कच्चे माल और सघटकों के आयात के लिए 20 प्रतिशत की सीमा वृद्धि की घोषणा की गई।

(3) चुनी हुई वस्तुओं के सम्बन्ध में निर्यात-घराना प्रमाण-पत्र (Export house certificate) प्राप्त करने के लिए न्यूनतम निर्यात की सीमा 50 लाख रुपये से बढ़ा कर 1 करोड़ रुपये तक कर दी गई और अन्य वस्तुओं के सम्बन्ध में बढ़ा कर 3 करोड़ रुपये से 5 करोड़ रुपये कर दी गई।

कांग्रेस (इ) सरकार की 1980-81 में घोषित आयात नीति का उद्देश्य अनावश्यक आयात को सीमित करके देशीय उत्पादन को प्रोत्साहन देना और निर्यात को बढ़ाना था ताकि बढ़ता हुआ भारी व्यापार-घाटा कम किया जा सके। नई आयात-नीति के मुख्य लक्षण थे (2) पाच मदों के

लिए पुनः पूर्ति लाइसेंस (REP Licence) के विरुद्ध शुल्क मुक्त आयात (Duty free imports) की इजाजत दी गई। ये मदे धीरे-धीरे स्टेनलेस स्टील, जस्ता, पीतल, पोलिएस्टर एवं नाइलॉन धागे का सूत। (11) मशीनरी और सज्जा के रक्षण सम्बन्धी फालतू पुर्जों के लिए अपेक्षाकृत अधिक उधार आयात नीति अपनायी गयी। (12) देशीय उद्योग के विकास को उन्नत करने और आयात पर निर्भरता को कम करने के लिए 50 से अधिक मदे स्वतन्त्र सामान्य लाइसेंस (OGL) के क्षेत्र से हटा दी गई। इसके अतिरिक्त 18 मदे सीमित की अपेक्षा प्रतिबन्धित सूची (Banned list) में परिवर्तित कर दी गई। (13) छोट पैमाने की इकाइयों को 50 000 रुपये के मूल्य तक पुनः लाइसेंस (Repeat licence) देने की प्रणाली जारी रखी गयी।

### निर्यात-आयात नीति (1985)

तत्कालीन वाणिज्य मन्त्री श्री विश्वनाथ प्रसाद सिंह ने 12 अप्रैल, 1985 को निर्यात-आयात नीति को घोषणा की। पहली बार सरकार ने 3 वर्षीय आधार पर नीति बनाई। नई नीति का मूल उद्देश्य आयातित आदानों की सुगम तथा शीघ्र उपलब्धि द्वारा उत्पादन को सुविधाजनक बनाना था। निर्यात-आयात नीति द्वारा निरन्तरता और स्थिरता कायम की जाए, निर्यात-उत्पादन-आधार को मजबूत बनाया जाए, तकनीकी उन्नति को सुविधाजनक बनाया जाए और आयात में सभी सम्भव बचत की जाए। इस नीति के मुख्य लक्ष्य थे

(1) 53 मदे को आयात को बाधित दिशाओं में परिवर्तित कर दिया गया।

(2) औद्योगिक मशीनरी की 201 मदे को आयात नीति के अनुसार स्वतन्त्र सामान्य लाइसेंस (Open General Licence) के आधीन रख दिया गया। जिन क्षेत्रों को इस नीति से लाभ होगा वे थे चमड़ा आटोमोबाइल ट्रैक्टरिस्ट, जूट का कपड़ा और तेल क्षेत्र सेवाएँ।

(3) एक नई योजना 'आयात-निर्यात पास बुक' बेलू की गई है। इस योजना द्वारा निर्माताओं एवं निर्यातकों को निर्यात-उत्पादन के लिए आयातित-आदान शुल्क-मुक्त प्राप्त करने की सुविधा दी गयी।

(4) कम्प्यूटर और कम्प्यूटर पर आधारित प्रणालियों के लिए दो स्तरीय नीति अपनाई गई। वे जिनकी लागत 16 लाख रुपये से कम होगी को अपने प्रयोग के लिए सभी व्यक्तियों को आयात की इजाजत होगी।

(5) प्रवासी भारतीय मूल के ऐसे व्यक्ति जो स्थानीय रूप में बसने के लिए वापिस नहीं आ रहे हों को सामान्य नीति के अनुसार ही आयात सुविधाएँ दी जाएगी और उन्हें कोई विशेष सुविधाएँ प्राप्त नहीं होंगी।

वर्तमान आयात नीति का उद्योग एवं वाणिज्य के चेम्बर, व्यापारिक एवं औद्योगिक घराना और प्रसिद्ध उद्योगपतियों द्वारा स्वागत किया गया। यह नीति अनावश्यक आयात को सीमित करती थी परन्तु दशों उत्पादन एवं निर्यात को प्रोत्साहन देने के लिए आयात को इजाजत देती थी। यह नीति आयात द्वारा तकनीकी उन्नति को बढ़ावा देना चाहती थी। नीति बहु-राष्ट्रीय निगमों द्वारा देश में वस्तुओं के रशिषायन (Dumping) को रोकने के बार में सजग थी और इसलिए यह देशीय उत्पादन को आयात पर चपनात्मक प्रतिबन्ध लगाकर आलम्बन देना चाहती थी। इस नीति का एक और अभिप्रेतनीय पहलू लघु-स्तर एवं कुटीर उद्योगों एवं कृषि निर्यात को बढ़ावा देना था। इस प्रकार हमारा मानव-शक्ति और कृषि-ससाधनों के अधिकतम प्रयोग को सहायता मिलेगी। जहाँ तक निर्यात को बढ़ावा देने का सम्बन्ध है, आयात नीति बहुत ही स्पष्ट उपायों द्वारा भारतीय निर्यात का विस्तार करना चाहती थी। विभिन्न उपायों से और सकारात्मक थे। और हर एक इस बात से सहमत है कि भारतीय आयात नीति स्पष्ट निर्यात-प्रेरित है।

### आयात-निर्यात नीति (1988-89)

30 मार्च 1988 को घोषित आयात-निर्यात नीति में 1985 की नीति में कुछ छोटे-मोटे संशोधन किए गए। इस नीति की मुख्य बातें निम्नलिखित हैं -

1 745 मदे को स्वतन्त्र सामान्य लाइसेंस (Open General Licence) की सूची में रख दिया गया। इनमें 200 मदे जीवन बचाव उपकरणों 108 मदे औषधों और 99 मदे मशीनरी से सम्बन्धित थीं।

2 आयात पुनः पूर्ति लाइसेंस योजना का विस्तार किया गया।

3 आयात को 26 मदे की सरकारी आपात की सूची से हटा लिया गया।

4 निर्यात घरानों और निर्यात व्यापार घरानों (Export Trading Houses) को खोकार करने की वेध सीमा बढ़ा कर शुद्ध विदेशी मुद्रा क्रमशः 2 करोड़ रुपये और 10 करोड़ रुपये कर दी गयी।

5 प्रवासी भारतीयों को विशेष आयात सुविधाओं का लाभ उठाने के लिए स्थायी प्रत्याय की शर्त हटा दी गयी।

■ ऐसे देशीय विनिर्माताओं (Manufacturers) के लिए जिनकी औसत वार्षिक 14 करोड़ से अधिक है पास बुक योजना लागू की गयी।

इन सभी उपायों का उद्देश्य 1985 में घोषित आयात निर्यात नीति को सबल बनाना था।

## 4 निर्यात-नीति (Export Policy)

1947-48 और 1950-51 के बीच निर्यात नीति का आधार दो मुख्य बातें थीं दुर्लभ मुद्रा क्षेत्र (Hard Currency Area) से प्राप्ति की अधिकतम करना और (ii) यह आश्वासन दिलाना कि जब तक घरेलू मांग को पर्याप्त रूप में पूरा न किया जाए, तब तक निर्यात नहीं किया जायेगा। युद्धोपरांत बाज़ार में विद्यमान दुर्लभता के कारण यह अनिवार्य था कि भारतीय अर्थव्यवस्था में दुर्लभता की स्थिति को दूर किया जाए। बदती हुई कीमतों को रोकने के लिए ऐसा करना आवश्यक था। अतः इस अवधि के दौरान निर्यात नीति प्रतिबन्धित (Restrictive) थी। 1949 के अवमूल्यन और कोरिया के युद्ध के कारण हमारे निर्यात को कुछ प्रोत्साहन अवश्य मिला परन्तु कोरिया के युद्ध की समाप्ति और बाद में घटित प्रतिसार (Recession) के कारण निर्यात नीति में उदारता के प्रति रुख बदलना पड़ा। कुछ निर्यात शुल्क तो हटा दिए गए परन्तु परती योजना के अन्तिम दो वर्षों में आर्थिक विकास की आवश्यकताओं को दृष्टि में रखकर निर्यात प्रोत्साहन (Export promotion) पर गम्भीर रूप से विचार किया गया।

स्टलिग अधिशेष के सग्रहण के कारण निर्यात प्रोत्साहन की आवश्यकता कम अनुभव की गयी। दूसरी योजना में इस बात पर बल देते हुए लिखा गया भारत को निर्यात से प्राप्त होने वाली आय कुछ ही वस्तुओं पर निर्भर है। इनमें से तीन अर्थात् चाय, पटसन और चपड़ा हमारे निर्यात के लगभग आधे के बराबर हैं। इन मुख्य निर्यात पदार्थों को स्वदेशी प्रतियोगिता का सामना करना पड़ता है। इस कारण अल्पकाल में निर्यात में महत्वपूर्ण वृद्धि सम्भव नहीं। गाढ़े नई वस्तुओं के निर्यात के लिए हर सम्भव उपाय करना चाहिए और मुख्य निर्यात वस्तुओं के लिए नई नई मण्डियाँ ढूँढनी चाहिए, परन्तु यह बात स्वीकार करनी होगी कि औद्योगीकरण की क्रिया जब तक आगे नहीं बढ़ जाती और देशीय उत्पादन में वृद्धि नहीं हो जाती तब तक निर्यात में अधिक मात्रा में प्राप्ति होने की कोई सम्भावना नहीं।

### निर्यात प्रोत्साहन (Export Promotion)

तृतीय योजना में निर्यात प्रोत्साहन की आवश्यकता को अनुभव करते हुए निम्नलिखित उपायों का उल्लेख किया गया—(क) घरेलू उपभोग उचित सीमा तक कम करना होगा ताकि निर्यात के लिए वस्तुएं बचाई जा सकें। (ख) जब कोई अर्थव्यवस्था विकसित होने लगती है तो घरेलू मण्डियों में अधिवाधिका मुतापिका कमाया जा सकता है। अतः

निर्यात की सापेक्ष लाभकारिता (Relative profitability) बढ़ाने के बहाने उठाने चाहिए। (ग) मुख्य उद्योगों को—विशेषकर निर्यात उद्योगों को—लाभ के स्वरूप तथा उत्पादित की दृष्टि से जल्दी-से जल्दी प्रतियोगी स्तर पर आना चाहिए और इस काम के लिए हर एक उद्योग में व्यवस्थित कार्यक्रम अपनाने की जरूरत है। निर्यात में विविधता लाने और निर्यात-व्यापार में धीरे-धीरे निश्चित रूप से नई तैयार वस्तुओं और खनिज पदार्थों का हिस्सा बढ़ाने के लिए यह अत्यन्त आवश्यक है। औद्योगिक लाइसेंस नीतियों को भी इस तरह से बदला जाना चाहिए कि निर्यात की उन्नति हो।

1962 में नियुक्त की गई आयात एवं निर्यात समिति की सिफारिशें

1962 में मुद्रांतर समिति ने निर्यात बढ़ाने के लिए निम्नलिखित प्रोत्साहनों एवं सहायता की सिफारिश की

(i) कच्चे मालों की अधिक उपलब्धि—समिति ने यह संकेत किया कि हमारे निर्यातमूलक उद्योगों के सामने सबसे बड़ी कठिनाई बच्चे मालों का पर्याप्त मात्रा में उपलब्ध न होना है। परिणामतः ऐसे उद्योगों में उत्पादन क्षमता का अल्पप्रयोग होता है और उत्पादन लागत उच्च रहती है। इसलिए यह सिफारिश की गई कि बच्चे मालों और सफ्टवेयर का सीमान्त आयात किया जाना चाहिए क्योंकि इनके आयात पर किए गए व्यय की अपेक्षा निर्यात में अपेक्षाकृत अधिक बढ़ावा मिलने से लाभ और अधिक होगा।

(ii) आयकर छूट (Income Tax Relief)—समिति ने निर्यात से प्राप्तियों (Earnings) पर आयकर छूट देने की सिफारिश की।

(iii) आयात-अधिकार द्वारा निर्यात प्रोत्साहन (Export promotion through import entitlement)—निर्यात प्रोत्साहन का एक और महत्वपूर्ण उपाय निर्यातकों को उनके निर्यात से प्राप्त आय के बिरुद्ध आयात लाइसेंस जारी करना था। इस उपाय को सफलता के साथ जर्मनी, जापान और फारिनलैंड में लागू किया गया। इस योजना का दोहरा उद्देश्य था—(क) निर्यातकों को यह अधिकार देना कि वह अर्जित विदेशी मुद्रा के एक भाग को अपने उद्योग के विरासत में लिए आवश्यक बच्चे मालों तथा सामान के आयात के लिए इस्तेमाल कर सकें और (ख) आयातकों को ऐसी वस्तुओं के आयात को इजाजत दो जानें चाहिए जो देश में लाभपूर्ण रूप से बेची जा सकें ताकि वह अपने निर्यात की सामर्थ्य पर सकें ग निर्यात पर हानि नो कम कर सकें। भारत सरकार ने इस सुझाव को स्वीकार किया और विशिष्ट मदों के निर्यात के बिरुद्ध आयात लाइसेंस जारी किए गए।

(iv) निर्यात प्रोत्साहन योजना (Export promotion scheme) के क्षेत्र का विस्तार—समिति ने यह सिफारिश की कि निर्यात प्रोत्साहन योजना कुछ ही वस्तुओं पर लागू होने की बजाय कच्चे माल, सघटकों एवं साज-सज्जन की सभी मदों पर लागू होनी चाहिए। निर्यात प्रोत्साहन योजना के इस प्रकार विस्तार से ही निर्यातक या विनिर्माता (Manufacturers) अपनी लागत को कम कर सकेंगे और अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में अपनी स्पर्द्धा-शक्ति को बलवत् कर सकेंगे।

आयात तथा निर्यात नीति समिति (1962) की रिपोर्ट के आधार पर निर्यात प्रोत्साहन के उपाय किए गए। जून 1966 में रुपए के अवमूल्यन के पश्चात् इस नीति में परिवर्तन किया गया।

1973-74 में अन्तर्राष्ट्रीय बाजारों में पैट्रोलियम उर्वरकों तथा खाद्यान्नों की कीमतों में तीव्र वृद्धि के कारण अवमूल्यन का लाभकारी प्रभाव समाप्त हो गए। अतः सरकार ने निर्यात-प्रोत्साहन के बहुत से उपाय चालू किए। इनमें मुख्य थे—निर्यात बढ़ाने के लिए सामर्थ्य का विस्तार क्रांतिक कच्चे मालों की पूर्ति नकद सहायता सावधि-उधार संस्थाओं द्वारा निर्यात-वित्त प्रवर्धन।

#### निर्यात प्रोत्साहन पर टडन समिति की सिफारिशें

सरकार ने श्री प्रकाश टडन की अध्यक्षता में 1979 में एक समिति नियुक्त की ताकि निर्यात-प्रोत्साहन के लिए उपाय सुझाए। समिति की मुख्य सिफारिशें निम्नलिखित थीं।

(क) समिति ने सुझाव दिया कि 1980-81 और 1990-91 का दौरान निर्यात में 10 प्रतिशत का वार्षिक वृद्धि दर होनी चाहिए।

(ख) इस उद्देश्य के लिए समिति के अनुसार निर्यात-प्रकृति विकास रणनीति अपनायी जायगी होगी। अतः विदेशी व्यापार भाति को निर्यात प्रोत्साहन के उद्देश्य के साथ इस प्रकार जाड़ना होगा कि भारत का विश्व-व्यापार में भाग जो अब 0.5 प्रतिशत है बढ़कर 1 प्रतिशत हो जाए।

इन उद्देश्यों को प्राप्त करने के लिए निम्नलिखित सुझाव दिए

(1) पर राष्ट्रीय निगमों (Transnational Corporations) को भारत के निर्यात प्रयास के साथ जाड़ना चाहिए और उन्हें एक पञ्चवर्षीय ठोस निर्यात योजना बनाने के लिए आमन्त्रित करना चाहिए।

(2) निर्यात उत्पादन को सभी औद्योगिक इकाइयों (जिनमें MRP कम्पनियाँ भी शामिल हैं) को प्रोत्साहित करना चाहिए और इसके लिए लाइसेंस प्राप्त क्षमता पर रोक नही लगाना चाहिए। निर्यात के लिए उत्पादन को

एकाधिकार एवं प्रतिबन्धात्मक व्यवहार कानून से छूट प्राप्त होनी चाहिए।

(3) निर्यात घरानों (Export houses) को निर्यात उत्पादन बढ़ाने की दृष्टि से सीमित एवं प्रतिबन्धित मदों के आयात की इजाजत होनी चाहिए ताकि वे निर्यात मण्डलों में अपने माल के सभरण को बढ़ा सकें।

(4) बड़े औद्योगिक घरानों की परिसम्पत् की अधिकतम सीमा 20 करोड़ रुपए से बढ़ाकर 50 करोड़ रुपए कर देनी चाहिए।

(5) लघु स्तर क्षेत्र के आरक्षण के होते हुए भी समिति ने यह सिफारिश की कि स्वचालित लाइसेंस (Automatic Licensing) की सीमा जो अब 25 प्रतिशत है बढ़ा कर 50 प्रतिशत अतिरिक्त लाइसेंस प्रदान करने चाहिए। इसने यह भी सिफारिश की कि निर्यात उत्पादन के शत प्रतिशत आधार पर अतिरिक्त क्षमता के लाइसेंस जारी करने चाहिए।

(6) लघु स्तर क्षेत्र के लिए जूता के निर्माण का आरक्षण (Reservation) बड़ी निर्यात इकाइयों पर लागू नहीं होना चाहिए।

(7) निर्यात उद्योग को अद्यतन तकनीक (Latest technology) के अधिक उदार आयात की सुविधा होनी चाहिए। जहाँ पर भी अद्यतन तकनीक का आयात बिना विदेशी हिस्सा पूँजी (Foreign equity) के ही तो इसे स्वतन्त्र सामान्य लाइसेंस सूची में शामिल करना चाहिए।

(8) ऐसी इकाइयाँ जो अपने उत्पादन का 50 प्रतिशत से अधिक पिछले तीन वर्षों में निर्यात करती रही हों, को पूँजी वस्तुओं का आयात शुल्क-मुक्त (Duty free) होना चाहिए। 100 प्रतिशत निर्यात प्रेरक उद्योगों के लिए, आयात सम्बन्धी आवश्यक वस्तुएँ (जिनमें कच्चे माल एवं ईंधन भी शामिल हैं) शुल्क मुक्त प्राप्त करने की इजाजत होनी चाहिए।

(9) निगम क्षेत्र (Corporate sector) में निर्यात-प्राप्तियों की सीमा तक कर-उधर (Tax Credit) की योजना पुनः चालू करनी चाहिए।

(10) निर्यात उन्मुख उद्योगों के लिए अप्रत्यक्ष कर ढांचे (Indirect tax structure) को और पुनर्गठित बनाना चाहिए ताकि इनके कच्चे मालों एवं मध्यवर्ती वस्तुओं (Intermediates) पर उत्पादन-शुल्कों (Excise duties) के कर-भार से छूट दी जा सके।

(11) राष्ट्रीय सरकार को निर्यात पर आधारित कृषि-वस्तुओं की उत्पादन-योजनाओं के निष्पन्न में अधिक भाग लेना चाहिए। इस उद्देश्य के लिए, बागान (विशेषकर चाय और काफी सम्बन्धी) के विकास के लिए अलग-अलग

सभी नदों का खुले रूप में आयात करने की स्वीकृति दी गई, इसके अन्तर्गत बहुत से कच्चे मालों जिनमें अलौह धातु भी शामिल हैं के आयात को सरकारी क्षेत्र के आधोन न करने की अपेक्षा निजी क्षेत्र को आयात करने की इजाजत होगी और इसके अतिरिक्त पूँजी वस्तुओं के आयात को और उदार बनाया गया यदि इनके आयातक निर्यात दायित्व (Export obligation) को पूरा करें। नीति का मुख्य बल उदारीकरण (Liberalisation) को क्रिया को अधिक बढ़ावा देना था ताकि देश में अपेक्षकृत अधिक उदार विदेशी व्यापार प्रणाली की स्थापना की जा सके। नीति के मूल लक्ष्य निम्नलिखित थे—

(1) नकारात्मक सूची को छोड़ जिसमें उपभोक्ता वस्तुएँ (28 मदे) और 70 अन्य मदे जिनके आयात को सीमित किया जाएगा, अन्य सभी मदे जिनमें पूँजी वस्तुएँ शामिल हैं, का आयात पूर्णतया खुला होगा। नकारात्मक सूची में शामिल की गई उपभोक्ता वस्तुएँ हैं—उपभोक्ता इन्टरमिडियट्स, उपभोक्ता टेले-संचार सामान, घड़ियाँ रुई और सॉलिड रेनुव्यूकृत रेंनेट (Animal rennet) और बिना-निर्मित हाथी दाँत के आयात पर रोक लगा दी गई है। यह सोचा जाता था कि सरकार समृद्ध वर्गों द्वारा इस्तेमाल की जाने वाली उपभोक्ता वस्तुओं के आयात को समाप्त करना चाहती है किन्तु जाणिव्य सचिव श्री ए. वी. गंगेशन द्वारा 4 अप्रैल 1992 को की गई इस घोषणा में कि सरकार उपभोक्ता वस्तुओं को नकारात्मक सूची से हटाने की प्रक्रिया चल रही है चालू करगी, सरकार को मौलिक भावना पर ध्यान दे दिया कि सरकार इन वस्तुओं के आयात को सीमित या समाप्त करना चाहती है।

(12) बहुत-सी वस्तुओं का आयात सरकारी-निर्देश (Canalisation) क्षेत्र से हटा दिया गया है और इनके आयात को निजी क्षेत्र को इजाजत दे दी गई है। ये वस्तुएँ हैं—अखबारों कागज, अलौह धातुएँ, प्राकृतिक रबड़, मध्यवर्ती वस्तुएँ (Intermediates) और कच्चेमाल इस्पात की सभी मर्दें, फीचर और वीडियो फिल्में। किन्तु नई नीति के अधीन पैटेंटिलियम उत्पाद, विटामिन ए, खाद्य तेलों, उर्वरकों एवं अनाज का आयात सरकारी क्षेत्र द्वारा ही किया जाएगा।

(13) सात मदे को छोटी-सी सूची को छोड़ जिसमें गोमांस और चर्बी शामिल है, निर्यात को सभी मदे विदेशी व्यापार के लिए खोला दी गई है। इसके अतिरिक्त 62 मदे अर्थात् कच्ची सिल्क, विशेष धातुओं, दालों, सैनिक स्टोर, दूध, नारियल और गरी का निर्जल लाइसेंस के आधार पर किया जाएगा।

(14) शुल्क छूट योजना (Duty Exemption Scheme) का क्षेत्र-विस्तार करने का वचन दिया गया और

इसमें मात्रा-आधारित अग्रिम लाइसेंस (Quantity-based advance licences) के अतिरिक्त मूल्य-आधारित अग्रिम लाइसेंस (Value based advance licences) चालू किए गए। इसके परिणामस्वरूप निर्यातक को समय-सीमा के अन्तर्गत वस्तुओं के आयात या निर्यात करने में अधिक स्वतंत्रता उपलब्ध होगी और मात्रा-सम्बन्धी सीमाबन्धन केवल संवेदनशील वस्तुओं (Sensitive goods) में लागू होंगे।

(15) निर्यात घरानों, व्यापार एवं स्टार व्यापार घरानों (Star trading houses) को अग्रिम लाइसेंस योजना के आधोन स्वप्रमाणन (Self-certification) की स्वीकृति होगी जिसके आधार पर उन्हें निर्यात की विशिष्ट वस्तुओं के विरुद्ध शुल्क-मुक्त आयात की इजाजत होगी।

(16) 25 प्रतिशत और 15 प्रतिशत रियायती शुल्कदर पर पूँजी वस्तुओं के आयात के लिए दो डिडिफिकरी अब उपलब्ध होगी—(क) 25 प्रतिशत शुल्क पर आयात के लिए पिछले 4 वर्षों के पूँजी वस्तुओं के लागत बीमा-भाड़ा मूल्य (CIF Value) के विरुद्ध तीन गुना निर्यात करने का दायित्व होगा, और (ख) 15 प्रतिशत शुल्क पर आयात के लिए पिछले 5 वर्षों के पूँजी-वस्तुओं के लागत बीमा-भाड़ा मूल्य के विरुद्ध 4 गुना निर्यात करने का दायित्व होगा।

(17) पूँजी वस्तुओं के देशीय निर्माताओं (Domestic manufacturers) को जो आयात-सामान चाहिए, उसे लागत-बीमा-भाड़ा मूल्य पर 15% रियायती शुल्क पर आयात करने की सुविधा उपलब्ध होगी।

(18) 100 प्रतिशत निर्यात-उन्मुख इकाइयों (Export-oriented units) और ऐसी इकाइयों को जो मुक्त व्यापार और निर्यात-विधायन क्षेत्रों में स्थित हैं, और सुविधाएँ दी गई, अर्थात् वे न केवल अपनी मशीनरी लगा सकेंगी बल्कि पट्टे पर मशीनरी भी स्थापित कर सकेंगी। इन इकाइयों को कृषि, बागवानी, जलचर पालन, मुर्गी पालन और पशु पालन की नई क्रियाओं में प्रवेश करने की इजाजत होगी।

(19) सरकार ने अखबारों कागज के आयात पर सरकारी-निर्देश (Canalisation) समाप्त कर दिया है और भारत के समाचार पत्रों के रजिस्ट्रार को आयात लाइसेंस जारी करने का अधिकार दे दिया गया।

नई निर्यात नीति के उद्देश्यों की व्याख्या करते हुए श्री पी. चिदंबरम ने उल्लेख किया है—“स्थायित्व नई नीति का मूल है।” उन्होंने साधिका कहा—“1992-97 की नई सरकारी निर्यात-आयात नीति सिद्धान्ततः विदेशी व्यापार व्यवस्था को लाइसेंस, मात्रापरक प्रतिबन्धों और अन्य खैद्यिक नियंत्रणों से मुक्त करने के इरादे से बनाई गई है। नई व्यापार व्यवस्था को आधार विश्वास का सिद्धान्त है।”

## नई व्यापार नीति की समीक्षा

डॉ वी एल दत्त अध्यक्ष पेड्रेशन ऑफ इण्डियन चैम्बर ऑफ कामर्स एण्ड इंडस्ट्री ने नई नीति की उदारोत्तरण को प्रश्रिया में एक और मील का पत्थर माना है परन्तु सेंटर ऑफ इंडियन ट्रेड यूनियनो (सीटू) ने यह आरोप लगाया है कि 'पूजोवस्तुओं के निरकुश आयात की स्वीकृति से भारतीय जनसंख्या के गण्य भाग की उपभोक्तावाद (Consumerism) की हवस की ही केवल दृष्टि होगी। इस प्रकार मजदूर सघ ने निर्यात पर लगे लगभग सभी प्रतिबन्धों के हटाने और ऐसी अनिवार्य वस्तुओं जैसे खाद्य पदार्थ जिनकी पूर्ति देश में अपर्याप्त है के निर्यात को स्वीकृति को कड़ो आलोचना की है।' मार्क्सवादी मजदूर सघ ने बहुराष्ट्रीय कम्पनियों द्वारा समग्र अर्थव्यवस्था को शोषण के लिए समर्पित करने की भी भ्रमसक निन्दा की है।

हाथे उदार व्यापार व्यवस्था नीति के बारे में ये दोनों विचार एवार्निव दृष्टिकोण पस्तुत करते हैं किन्तु कुछ मूल प्रश्न इस सम्बन्ध में उठाने की आवश्यकता है।

पहला क्या उदारोक्त व्यापार नीति से व्यापार सतुलन की छाई पाटी जा सकेगी? सारी सातवी योजना की अवधि के दौरान हमने उदारोक्त व्यापार नीति का अनुकरण किया है। वो भी रिदबलर में केवल इसका और अधिक विस्तार किया है। परन्तु धरातल पर उपलब्ध तथ्यों से पता चलता है कि जहाँ 1946-47 में हमारे निर्यात 13 315 करोड़ रुपए से बढ़कर 1990-91 में 33 176 करोड़ रुपए तक पहुँच गए। अतः 4 वर्षों में इस अवधि में हमारे निर्यात में 19 863 करोड़ रुपए की वृद्धि हुई जिसे 26 651 करोड़ रुपए की आयात की वृद्धि ने निश्चिन्त बना दिया। इससे परिणामस्वरूप व्यापार घाटा जो 1946-47 में 9 34 करोड़ रुपए था बढ़कर 1990-91 में 15 142 करोड़ रुपए हो गया। 1991-92 के दौरान भी व्यापार घाटे में कमी का वारण आयात संकुचन (Import Compression) है न कि निर्यात में वृद्धि। अधिक उदारोक्त व्यापार व्यवस्था में आलोचकों का मत है कि आयात तेजी से बढ़ जायेंगे और व्यापार घाटा और भी अधिक प्रतिबल हो जाएगा यदि इनके विरुद्ध निर्यात में अपेक्षित वृद्धि नहीं होती। चारों सरकार आयात की निर्यात के विस्तार सम्बन्धी निष्पादन के साथ जोड़ना चाहती हैं फिर भी सरकार द्वारा आयातित मालों और स्टार व्यापारिक धनो द्वारा स्वप्रमाणन के रूप में कुछ ऐसे छिद्र उपलब्ध हैं जिनके कारण व्यापार घाटे में कमी नहीं होगी।

दूसरा इस नीति में निर्यात बढ़ाने की दृष्टि से लघु-स्तर

क्षेत्र के लिए कोई प्रोत्साहन नहीं दिए गए। इस बात का संकेत करना आवश्यक है कि भारत के 40 प्रतिशत निर्यात लघु-क्षेत्र द्वारा किए जाते हैं। चूँकि बहुत से कच्चे मालों का आयात सरकारी क्षेत्र से हटा लिया गया है तो इसका क्या अर्थ है कि लघु क्षेत्र को कच्चे माल के क्रय के लिए बड़े पैमाने के क्षेत्र के साथ प्रतिस्पर्धिता बनने होगी। जरूर है कि नई व्यापार नीति लघु क्षेत्र के लिए अलाभकारी सिद्ध होगी।

तीसरे नई व्यापार नीति पूँजी वस्तु आयात की जाड़ में खुले द्वार की नीति (Open door policy) अपनाया चाहती है। यह बात समझ लेनी जरूरी है कि आयात की दृष्टि से पूँजी वस्तु आयात को अबाध नहीं मानना चाहिए। पहले ही यह शिकायत की जा रही है कि जहाँ भारत है वही इलेक्ट्रिकल लिमिटेड और अन्य मशीन निर्माताओं ने विभिन्न प्रकार की पूँजी वस्तुओं एवं मशीनों के लिए क्षमता स्थापित कर ली है सरकार इन क्षेत्रों में भी बहुराष्ट्रीय कम्पनियों को आमंत्रित करती जा रही है। पूँजी वस्तु क्षेत्र में भी एक प्रतिबन्धित सूची होनी चाहिए जहाँ इन वस्तुओं का उत्पादन देशीय कम्पनियों द्वारा किया जा रहा है।

अन्तिम भारत को ऐसे औद्योगिक देशों के दबाव का भी मुकाबला करना है जो अपनी अर्थव्यवस्थाओं में विद्यमान प्रतिस्तर (Recession) को दूर करने के लिए भारत पर अपने निर्यात लादना चाहते हैं। इस उद्देश्य से विश्व बैंक एवं अन्तराष्ट्रीय मुद्रा कोष के त्रणों के साथ सम्बन्धित शर्तों पर भी गहराई से विचार करना होगा ताकि हमारे अन्तराष्ट्रीय त्रणदाता हमें त्रण स्वीकार करने के लिए मजबूर करते समय इस बात के लिए बाध्य न कर सकें कि हम अपने आयात को बढ़ाए ताकि प्रतिस्तर में ग्रस्त उनकी अर्थव्यवस्थाएं इस वृष्टि से छुटकारा पा सकें।

निरक्षर के रूप में यह संकेत करना होगा कि 4 वर्षों के निर्यात आयात नीति निर्गतकों एवं आयातकों को अपने पोषणों के आयोजन में सहायता करती है और इस प्रकार निर्यात आयात नीति का मध्यमकाल में स्थायित्व अभिनन्दनीय है। बहुत से अपसरकारी के फिलिमों को बाट देना और कार्यनीति का सरलीकरण भी उचित दिशा में कदम है परन्तु फिर भी यह प्रश्न बना हुआ है—क्या यह नीति व्यापार घाटे (Trade deficit) को कम करने का प्रभाव उपकरण है? समय ही इस प्रश्न का उत्तर उपलब्ध कराएगा चारों सवारात्मक उत्तर को सारांश उज्ज्वल दिखाई नहीं पड़ती।



## गैट और भारत का बहुपक्षीय व्यापार (GATT AND MULTI-LATERAL TRADE OF INDIA)

टैरिफ एवं व्यापार पर सामान्य संधि (General Agreement on Tariff and Trade—GATT) सम्बन्धी सगठन जनीवा में 1948 में स्थापित किया गया ताकि सभी सदस्य देशों को समृद्धि और विकास के लिए निर्यात व्यापार (Free trade) के लक्ष्य को बढ़ावा दिया जा सके। गैट का मुख्य उद्देश्य वस्तु व्यापार में प्रतिस्पर्धा को सुनिश्चित करने के लिए व्यापार अवरोधकों को समाप्त या उन्हें कम करना था। गैट के आधीन बात-चीत के पहले सात रौंदों का उद्देश्य व्यापार-अवरोधकों (Trade barriers) को कम करके अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार को प्रोत्साहित करना था। इसके अतिरिक्त, यह भी प्रयास किया गया कि सदस्य देशों द्वारा लगाए गए गैर-टैरिफ प्रतिबन्ध (Non tariff restrictions) भी कम किए जाएं। अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के मुद्दों पर बहस और वार्ता के लिए गैट एक लाभदायक मंच के रूप में उभरा।

### 1. वार्ता का उरुगुए रौंद—गैट का आठवाँ रौंद (Uruguay Round of Negotiations—8th Round of GATT)

बहुपक्षीय व्यापार वार्ता का आठवाँ रौंद जिसे आम बोलचाल में उरुगुए रौंद कहा जाता है (चूँकि इसका आरम्भ उरुगुए में हुआ) सितम्बर 1986 में गैट के सदस्यों में मत्री स्तर पर वार्ता के रूप में एक विशेष अधिवेशन में शुरू हुआ। पिछले चार दशकों के दौरान विश्व व्यापार में 1948 के पश्चात् गैट की स्थापना के बाद सरचनात्मक परिवर्तन हुए हैं। 1950 में विश्व वस्तु व्यापार में कृषि का भाग 46 प्रतिशत था, जो कम होकर 1987 में 13 प्रतिशत रह गया। इसके साथ, विकसित देशों के सकल देशीय उत्पाद (Gross Domestic Product) के विभिन्न क्षेत्रों में योगदान और रोजगार के दौंचे में गुणात्मक परिवर्तन हुआ है। विकासित देशों के सकल देशीय उत्पाद में सेवा क्षेत्र का भाग तेजी से बढ़ रहा है। यह 1986 में सकल देशीय उत्पाद की 50 से 70 प्रतिशत की अभिसीमा में था। रोजगार के भाग के रूप में भी सेवा क्षेत्र का महत्त्व बढ़ता जा रहा था। उदाहरणार्थ,

संयुक्त राज्य अमेरिका में सेवा क्षेत्र द्वारा सकल देशीय उत्पाद में लगभग दो-तिहाई योगदान दिया गया और रोजगार के रूप में यह कुल श्रमशक्ति के 70 प्रतिशत से भी अधिक था। 1980 में, संयुक्त राज्य अमेरिका द्वारा सेवाओं के रूप में 3,500 करोड़ डालर का निर्यात किया गया। वस्तु क्षेत्र में तुलनात्मक लाभ जापान एवं कई अन्य नव-औद्योगिक देशों के पक्ष में परिवर्तित हो गया। इन सभी कारणतत्त्वों के परिणामस्वरूप यूएसए के नेतृत्व में विकसित देशों ने सेवा-क्षेत्र को व्यापारिक-वार्ता के आधीन लाने की पहल की।

अतः उरुगुए रौंद में 15 क्षेत्रों में वार्ता करने का आदेश दिया। भाग 1 के आधीन वस्तु व्यापार के सम्बन्ध में 14 क्षेत्रों में बातचीत करने का कार्य सौंपा गया और भाग 2 में सेवाओं सम्बन्धी व्यापार के बारे में बातचीत का।

भाग 1 में निम्नलिखित को शामिल किया गया—

1 टैरिफ 2 गैर-टैरिफ उपाय, 3 उष्णकटिबंधीय वस्तुएँ (Tropical products), 4 प्राकृतिक ससाधन-आधारित वस्तुएँ, 5 टेक्सटाइल एवं कपड़े, 6 कृषि, 7 गैट-अनुच्छेद (GATT-Articles), 8 बचाव सम्बन्धी उपाय, 9 बहुपक्षीय व्यापार वार्ता, संधियाँ एवं व्यवस्थार्य 10 अर्थसाहाय्य (Subsidies) और प्रतिवृत्तकारी उपाय, 11 विवाद निपटारा, 12 बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारों (Intellectual property rights) के साथ सम्बन्धित व्यापारिक पहलू, 13 व्यापार सम्बन्धित निवेश उपाय, 14 गैट-प्रणालियों को कार्यविधि।

अतः गैट के पारस्परिक विषयों अर्थात् टैरिफ एवं टैरिफ-भिन अवरोधकों और अर्थसाहाय्य (Subsidies) और प्रतिवृत्तकारी उपायों, डम्पिंग विरोधी उपायों आदि पर गैट की नियमावली और अनुशासन, के अतिरिक्त बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारों के साथ सम्बन्धित व्यापारिक पहलुओं (Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights—TRIPS), व्यापार से सम्बन्धित निवेश के उपाय और सेवाओं में व्यापार पहल्यों बार बातचीत में शामिल किए गए।

यह आशा की जाती थी कि यह वार्ता 4 वर्ष के अन्दर पूरी हो जाएगी परन्तु सहयोगी देशों में मतभेद हो जाने के कारण, विशेषकर ऐसे महत्वपूर्ण प्रश्नों पर जो कृषि, टैक्सटाइल्स, डम्पिंग-विरोधी उपायों आदि से सम्बन्धित थे, यह अवधि लम्बी हो गयी। इस गतिरोध को तोड़ने के उद्देश्य से श्री आर्थर डकल, डाइरेक्टर जनरल, गैट ने एक बहुत विस्तृत दस्तावेज प्रस्तावित किया जिसे आम भाषा में डकल-प्रस्ताव (Dunkel proposals) कहकर पुकारा गया। उन्होंने इस दस्तावेज को सदस्य देशों के सामने एक समझौतावादी दस्तावेज के रूप में पेश किया। 15 दिसम्बर 1993 को डकल-प्रस्तावों ने अन्तिम अधिनियम (Final Act) का रूप धारण किया और भारत ने 117 देशों के साथ 15 अप्रैल 1994 को इस संधि पर हस्ताक्षर किए।

## 2. उरुगुए रौंद का अन्तिम अधिनियम और इसके भारत के लिए गुह्यार्थ

वामपंथी दलों, जनता दल और भारतीय जनता पार्टी ने डकल प्रस्तावों को स्वीकार करने के विरोध में भारी सघर्ष चालू किया। इस आक्रमण का मुख्य बल इस बात पर था कि समुक्त राज्य अमेरिका और बहुपक्षीय निगमों के दबाव के आधीन भारत ने अपनी प्रमुखता समर्पित कर दी है। इसमें सन्देह नहीं है कि कुछ आलोचनाओं की प्रेरणा राजनीतिक थी परन्तु यह कहना सही होगा कि कुछ हद तक ये आलोचनाएँ गुमराह करने वाली हैं। इसके विरुद्ध, भारत सरकार का यह दावा कि गैट-संधि के परिणामस्वरूप हमारे निर्यात 200 करोड़ डॉलर की दर से प्रतिवर्ष बढ़ेंगे, अतिशयोक्ति है।

इस सन्दर्भ में, भारत सरकार ने भारतीय निर्यात-आयात बैंक (Export Import Bank of India) को एक विशिष्ट अध्ययन करने का आग्रह किया। इस अध्ययन के अनुसार गैट (1993) के अनुसार भारत की आय के रूप में 460 करोड़ डॉलर प्रति वर्ष का लाभ होगा परन्तु गैट-संधि से केवल निर्यात के रूप में 125 करोड़ डॉलर का वार्षिक लाभ प्राप्त होगा परन्तु इस अध्ययन में यह चेतावनी भी दी गयी है कि ये लाभ एकदम प्राप्त नहीं होंगे क्योंकि विभिन्न संधियों के कार्यान्वयन की समय-अवधि भिन्न-भिन्न है। परन्तु इसके विरुद्ध, एशियाई विकास बैंक के अध्ययन ने यह बात साफ की है कि उरुगुए रौंद की वार्ता के परिणामों से भारत और अन्य निम्न आय वाले देशों को बहुत ही थोड़ा लाभ होगा-अर्थात् अपने सकल देशीय उत्पाद का 0.5 प्रतिशत। बैंक ने यह अनुमान लगाया है कि 10 वर्षों की अवधि के पश्चात् चीन और अन्य तेजी से विकसित हो रहे एशियाई देशों को सबसे अधिक लाभ प्राप्त होगा जो कि

सकल देशीय उत्पाद (Gross Domestic Product) के लगभग 2.5 प्रतिशत के समान होगा। अतः विभिन्न क्षेत्रों में गैट-सन्धि के गुह्यार्थों का अध्ययन करना उचित होगा-

### बुनियादी शुल्क और निर्यात-सहाय्यों में कटौती

टैरिफ के सम्बन्ध में भारत ने बुनियादी शुल्क (Basic duty) को 30% से घटाने का वायदा किया है। यह कटौती 6 वर्षों के दौरान लागू की जाएगी और कच्चे मालों, अन्तर्वर्ती वस्तुओं और पूँजी वस्तुओं पर लागू होगी। किन्तु इसमें कृषि वस्तुएँ, पेट्रोलियम पदार्थ, उर्वरक और कुछ अलौह धातुएँ जैसे जस्ता और लौहा शामिल नहीं की गयी हैं। ये टैरिफ कटौतियाँ (Tariff Reductions) भारत में चालू किए गए आर्थिक सुधारों का अंग भी हैं और इनको सिफारिश चेलैप्पा समिति (Chelliah Committee) ने भी काँ है।

गैट-संधि में यह तय किया गया है कि डम्पिंग-विरोधी कार्यवाही समाप्त कर दी जाएगी यदि किसी देश द्वारा आयात के रूप में डम्प की गयी वस्तुओं की मात्रा, उस देश-विशेष के घरेलू बाजार के 1% से कम है। इस सम्बन्ध में केवल एक अपवाद उस परिस्थिति में उत्पन्न होता है यदि डम्प करने वाले देश सामूहिक रूप में कुल घरेलू व्यापार के 2.5 प्रतिशत से अधिक वस्तुएँ उड़ेल देते हैं। डम्पिंग-विरोधी कार्यवाही उस हालत में भी समाप्त कर दी जाएगी यदि डम्पिंग से प्राप्त होने वाला लाभ 20% से कम हो। इन कण्डिकाओं (Clauses) से भारत को अपने निर्यात को डम्पिंग-विरोधी जाँच के विरुद्ध संरक्षण के रूप में सहायता मिलेगी। भारत के लिए कहीं बेहतर होता यदि डम्प किए गए आयात की मात्रा का भाग घरेलू बाजार के 1% से अधिक होता।

निर्यात-सहाय्यों (Export subsidies) की मनाही के सम्बन्ध में गैट-संधि में यह निश्चय किया गया कि भारत जैसे देश जिनकी प्रति व्यक्ति आय 1,000 डॉलर से कम है को अपने उत्पादों पर अर्थसहाय्य हटाने से छूट होगी यदि उनका विश्व व्यापार में भाग 3.25% से कम है। इस कसौटी के आधार पर भारत का भाग केवल हीरे जवाहरात में अधिक है क्योंकि इनमें भारत का भाग विश्व व्यापार का लगभग 10 प्रतिशत है। अन्य वस्तुओं के सम्बन्ध में भारत पर कोई ऐसी पाबन्दी नहीं कि वह निर्यात लाभ पर आप-कर छूट जैसे निर्यात-सहाय्यों को हटाए या उन्हें कम करे।

अतः गैट-संधि, जैसा कि आलोचकों द्वारा कहा जाता है, निर्यात-सहाय्यों को वापस लेकर, हमारे निर्यात पर कोई विनाशकारी प्रभाव नहीं डालती। हीरे एवं जवाहरात का निर्यात 1992-93 में कुल निर्यात का 19% था। जाहिर है कि 81% निर्यात, निर्यात-सहाय्यों को हटाने या कम करने की शर्त से मुक्त है।

बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारों का भारतीय अर्थव्यवस्था पर प्रभाव

कुछ आलोचकों का विचार है कि बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारों (Intellectual Property Rights) का जो गैट-सन्धि में सम्मिलित है भारतीय अर्थव्यवस्था पर सर्वनाशी प्रभाव होगा। ऐसा विशेषकर दो क्षेत्रों में होगा—औषधों एवं कृषि में। ये दोनों क्षेत्र जनकल्याण पर प्रभाव डालते हैं।

व्यापार से सम्बन्धित बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारों के प्रभाव को जानने के लिए नयी पेटेंट प्रणाली के क्षेत्र को समझना होगा। इसके आधीन, औद्योगिक तकनालाजी के सभी क्षेत्रों में किसी भी आविष्कार के लिए पेटेंट उपलब्ध होने चाहे वे उत्पाद (Product) के बारे में हो या प्रक्रिया (Process) के बारे में।

पेटेंट सुरक्षण (Patent Protection) का विस्तार सूक्ष्म-जीवों (Micro organisms) गैर-जैविक और सूक्ष्म-जैविक क्रियाओं (Micro biological processes) या पीपी की विभिन्न किस्मों तक किया जा सकता है। इसका अर्थ यह है कि सम्पूर्ण औद्योगिक एवं कृषि क्षेत्र और एक हद तक जीव-तकनालाजी (Bio-technology) क्षेत्र पेटेंट की शर्तों (Patent provisions) के आधीन आ जाएगा।

पेटेंट-सुरक्षण में एक बहुत ही खतरनाक शर्त लगाई गई है और इसका सम्बन्ध पेटेंट-प्रणाली के मूल-दर्शन में परिवर्तन करना है जिसके अनुसार घसटते, चाहे वे आयात की जाए या देश में बनायी जाएँ, बिना किसी भेद-भाव के पेटेंट के सुरक्षण के आधीन होंगी। इसका तात्पर्य यह है कि पेटेंट प्रणाली (Patent Regime) न केवल उत्पादन-एकाधिकार स्थापित करना चाहती है बल्कि यह आयात-एकाधिकार (Import monopoly) भी कायम करना चाहती है। इस परिस्थिति में पेटेंट-धारी (Patent holder) केवल आयात ही करेगा और राष्ट्रीय सरकार आयातित-वस्तुओं पर

किसी प्रकार का कीमत-नियंत्रण नहीं कर सकेगा। इस शर्त की सहायता से पेटेंट-धारी सभी प्रकार के कीमत-नियंत्रण के उपायों को उल्लंघन कर सकेगा।

पेटेंट प्रणाली और औषधियाँ एवं दवाइयाँ (Pharmaceuticals and Drugs)

आलोचकों का मत है कि पेटेंट प्रणाली दवाइयों पर गम्भीर रूप से प्रभाव डालेगी। आज तो परिस्थिति यह है कि इनकी कीमतें बहुत नीची हैं—भला हो भारतीय पेटेंट अधिनियम (Indian Patent Act) का जो 1970 में पास किया गया। इस कानून के यारित होने के पश्चात् भारतीय औषध एवं दवाइयों उद्योग ने तेजी से प्रगति की और वह जीवन-रसक दवाइयाँ बहुत सस्ते दामों पर उपलब्ध करा सका। इसके अतिरिक्त, यह 2,600 करोड़ रुपये की विदेशी मुद्रा भी अर्जित कर सका।

नयी पेटेंट प्रणाली के आधीन, श्री बी के केमाला, संयोजक पेटेंट कानून कायदल के अनुसार लगभग 70 प्रतिशत दवाइयाँ नये पेटेंट कानूनों के आधीन रहेगी, परिणामतः बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार के आधीन पेटेंट-धारियों को भारी राशि का भुगतान करना होगा और इसके फलस्वरूप भय यह है कि दवाइयों की कीमतें 5 से 10 गुना बढ़ जाएँगी। आज भारत की जनसंख्या का केवल 30 प्रतिशत आधुनिक दवाइयाँ खरीद सकता है और यदि गैट-संधि स्विकार कर ली जाती है, तो लगभग 20 प्रतिशत अतिरिक्त जनसंख्या स्वास्थ्य की दृष्टि से इनसे वंचित हो जाएगी। इस प्रकार केवल 10 प्रतिशत जनसंख्या की पहुँच ही आधुनिक दवाइयों तक शेष रह जाएगी। ऐसी नीति के हमारी जनसंख्या के लिए खतरनाक परिणाम हो सकते हैं।

श्री बी के केमाला ने दो विशिष्ट बुनियादी दवाइयों का उदाहरण दिया है। ये दवाइयाँ दो बहुराष्ट्रीय निगमों द्वारा चार देशों में बेची जा रही हैं।

तालिका 1 दो बुनियादी दवाइयों की कीमतों का तुलनात्मक विवरण

कीमतें भारतीय रुपये में परिवर्तित की गयी हैं

दवाइ	ब्रिट	कम्पनी	भारत	पाकिस्तान	ब्रिटेन	यू.एस.ए.
डिजिटोन	जैनेरेक	प्लेकोरे	29 03	260 40	481 31	744 65
	300 मि. ग्र. x 10		(1 0)	(9 3)	(16 5)	(25 6)
डायोफेनेक	नोवार्ट	गम्बा योगी	5 67	55 80	95 84	239 47
	50 मि. ग्र. x 10		(1 0)	(9 8)	(15 2)	(42 2)

नोट—ब्रेक में दिए गए आंकड़े ध्यान से कीमतों के गुणा के रूप में हैं।

स्रोत—B K Kealya Final Draft Act—New Patent Regime January, March 6 1994

ये दवाइयाँ भारत में प्रक्रिया-पेटेंट (Process patent) के अधीन हैं और पाकिस्तान ब्रिटेन और यूएसए में उत्पाद-पेटेंट (Product patent) के अधीन। उत्पाद पेटेंट प्रणाली के परिणामस्वरूप इनमें कीमत भेद (Price differential) पाकिस्तान में 9 से 10 गुना है और ब्रिटेन में 15 से 16 गुना। यदि यही वहीनी भारत में दोहरायी जाती है तो इस बात की भारी संभावना है कि दवाइयों की कीमतें आश्चर्यजनक रूप में बढ़ जाएँ। सरकार का इसके विरुद्ध यह मत है कि डंकल अन्तिम अधिनियम (Dunkel Final Act) के परिणामस्वरूप औषधों की कीमतों में केवल 10 से 15% की वृद्धि होगी। सरकार के इस दावे के समर्थन में वाणिज्य मंत्री श्री प्रणब मुखर्जी ने उल्लेख किया है—“भारत जैसा देश जो उत्पाद पेटेंट प्रणाली को औषधों, खाद्य पदार्थों और रसायन में स्वीकार नहीं करता वो इन मदों में उत्पाद पेटेंट प्रणाली कायम करने के लिए 10 वर्षों की सज़मन अवधि दी गयी है। उत्पाद पेटेंट चालू करने पर ऐसी पेटेंट दवाइयों की कीमतों में भयंकर वृद्धि का भय व्यापक नहीं है क्योंकि इस संधि के अधीन सरकार गैर-वाणिज्यिक सार्वजनिक उपयोग के लिए अनिवार्य लाइसेंस पद्धति कायम कर देगी और साथ ही ऐसी परिस्थितियों को रोकेगी जिनमें या तो अपर्याप्त उपलब्धि या भारी कीमत-वृद्धि को बढ़ावा मिले। इसके अतिरिक्त सरकार को यह अधिकार भी प्राप्त है कि वह दवाइयों पर कीमत-नियन्त्रण पुनः लागू कर दे।”

देश में बहुत से सरकार के इस विचार से सहमत नहीं हैं। ऐसा देश जिसमें घ्यापक निर्धनता विद्यमान है यह जरूरी है कि जीवन-रक्षक दवाइयाँ और अन्य बुनियादी औषधियाँ कम कीमतों पर उपलब्ध हो ताकि जनता उन्हें खरीद सके। ऐसा तभी संभव है यदि दवाइयों की कीमतों पर नियन्त्रण किया जाए। अतः यह खतरा सही है कि दवाइयों की कीमतें बढ़ जाएँगी। विशयकर इस कारण कि बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ अन्य देशों में अत्यधिक लाभ एकत्र कर सकती हैं परन्तु वे दवाइयाँ पर कीमत-नियन्त्रण के कारण भारत में घुस नहीं पा रही हैं। इससे सन्देह नहीं कि सरकार के पास उत्पाद पेटेंट प्रणाली को आरंभ करने के लिए 10 वर्ष हैं परन्तु बहुराष्ट्रीय कम्पनियाँ इससे पहले ही ऐसी स्थिति कायम कर सकती हैं कि सरकार को मजबूर होकर पेटेंट अधिनियम में संशोधन करना पड़े या वे कृत्रिम दुर्लभता की स्थिति पैदा कर सकती हैं। दवाइयों के बाजार में अभी भी ऐसा स्थिति बनी हुई है कि कोई दवाई बाजार से लोप हो जाता है और फिर कुछ समय के पश्चात् बाजार में ऊँची कीमत पर उपलब्ध हो जाती है। नवम्बर 1992 और नवम्बर 1993 के दौरान दवाइयों के थोक कीमत सूचकांक में 8.2 प्रतिशत की वृद्धि हुई जबकि समग्र कीमत

सूचकांक में 7.1 प्रतिशत की वृद्धि हुई। यह तो अच्छी परिस्थिति है चाहे वृद्धि औषधि कीमत नियन्त्रण के बावजूद हो रही है परन्तु यदि बहुराष्ट्रीय निगमों को स्वतन्त्रता दे दी जाती है, तो खतरा यह है कि दवाइयों एवं औषधों की कीमतें बहुत तेजी से बढ़ने लग जाएँगी जिससे आम आदमी के स्वास्थ्य पर दुष्प्रभाव पड़ेगा। सरकारी दावे पर रोपपूर्ण टिप्पणी करते हुए श्री बी के केयला लिखते हैं—“यह तर्क की नयी पेटेंट प्रणाली केवल 10-15 प्रतिशत उत्पाद को प्रभावित करेगी पूर्ण रूप में गलत और मूर्खतापूर्ण है।”

‘श्री कि डेबराय का मत है कि श्री बी के केयला का निपटारावादी दृष्टिकोण सही नहीं है। उनका विश्वास है कि दवाइयों की कीमतों की काल्पनिक वृद्धि में बहुत अधिक अतिशयोक्ति है। विभिन्न देशों से तुलना सम्बन्धी तर्कों को गम्भीर रूप से नहीं लेना चाहिए। विश्व स्वास्थ्य सस्था (World Health Organization) द्वारा प्रकाशित अनिवार्य दवाइयों की सूची में 250 से अधिक प्रविष्टियाँ (Entries) हैं। इसमें से 10 प्रतिशत से भी कम विश्व-व्यापी पेटेंटों के अधीन हैं। अन्य सभी जातिगत (Generic) बन गए हैं और उन्हें दोबारा पेटेंट-संरक्षण देने की आवश्यकता नहीं है। अतः कि डेबराय इस निष्कर्ष पर पहुँचता है—“कीमत-वृद्धि का सम्बन्ध इन वर्तमान दवाइयों पर तो होगा, परन्तु नयी दवाइयों पर नहीं होगा जो हर वर्ष अन्तराष्ट्रीय बाजार में प्रवेश करती हैं। यदि पेटेंट संरक्षण में परिवर्तन नहीं किया जाता तो हो सकता है कि ये दवाइयाँ भारत में घेची हो न जाएँ।”

परन्तु सरकार या कुछ अर्थशास्त्रियों द्वारा दी गयी ध्याख्या से आलोचक सहमत नहीं हैं। बहुराष्ट्रीय निगमों में इतनी शक्ति है कि वे बाजार में कृत्रिम दुर्लभता कायम कर दे या वर्तमान दवाइयों को वापस लेकर उनकी अपेक्षा नयी दवाइयों को नये उत्पाद पेटेंट के रूप में पंजीकृत करा दें। अतः जहाँ तक अनिवार्य दवाइयों का सम्बन्ध है सरकार को औषध कीमत नियन्त्रण आदेश (Drug Price Control Order) जारी रखना पड़ेगा। इससे अन्य दवाइयों की कीमतों को भी विनियमित करना होगा अन्यथा बहुत सौ बीमारियाँ वा इलाज गरीब और मध्यम वर्गों की पहुँच के बाहर हो जाएँगी। स्वास्थ्य के निजीकरण की बढ़ती हुई प्रवृत्ति के कारण स्थिति पहले ही इस दिशा में परिवर्तित हो रही है।

**कृषि में पेटेंट या पेटेंट-जैसा संरक्षण**

डंकल अन्तिम अधिनियम ने कृषि में पेटेंट जैसे संरक्षण (Patent like protection) प्रदान करने के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण परिवर्तन किए हैं। बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार के

अनुसार संरक्षण का विस्तार सूक्ष्म-जीवों (Micro-Organisms) गैर-जैविक और सूक्ष्म-जैविक क्रियाओं और पौधों की विभिन्न किस्मों तक किया जाना चाहिए। अनुच्छेद 27 में यह उल्लेख किया गया है कि भारत को पौधों की किस्मों को संरक्षण देने के लिए या तो पेटेंट या एक प्रभावी स्वजातिक प्रणाली (Sui generis system) या दोनों के सम्मिश्रण को आधार बनाना चाहिए। यह प्रणाली 10 वर्षों की संक्रमण अवधि के पश्चात् लागू की जाएगी।

इस बात पर बल देना जरूरी है कि गैट के आधीन अधिकतर पेटेंट प्रणालियों में कृषि, खाद्य और स्वास्थ्य को नज़र में रखा गया। कुछ विकसित देशों ने एक स्वजातिक प्रणाली (Sui generis system) कायम कर लिया जिसने पौधा-जनकों (Plant breeders) को बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार प्रदान किए। इसे 1961 में पौधों की नयी किस्मों के संरक्षण के लिए अन्तर्राष्ट्रीय सघ (International Union for the Protection of New Varieties of Plants—UPOV) ने सहिताब्ध कर दिया। 1978 में यूएसए को यह इजाजत दी गयी कि वह अपने कानूनों में तबदीली किए बिना अन्तर्राष्ट्रीय सघ का सदस्य बन जाए। परन्तु यह अन्तर्राष्ट्रीय सघ मुख्यतः विकसित देशों की ही सस्था बना रहा।

1978 के अन्तर्राष्ट्रीय सघ (UPOV) के सम्मेलन के अधीन, नयी किस्म के पौधा-जनक को उस किस्म के बीजों को व्यापारिक मार्गों द्वारा इनके उत्पादन एवं विपणन में लाभाभ पूर्ण एकाधिकार था। बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार के अधीन उसके अधिकार के केवल दो ही अपवाद थे—1 जनक द्वारा छूट जिसके आधीन किसी अन्य जनक (Breeder) को प्रजनन उद्देश्य के लिए संरक्षित किस्म के प्रयोग की इजाजत दी गयी हो और 2 किसान को छूट जिसके आधीन किसी किसान को अपनी फसल में से संरक्षित बीजों को अपनी अगली फसल बोने के लिए रखने का अधिकार दिया गया हो। यह सम्मेलन 24 पौधों तक सीमित था और संरक्षण की अवधि 15 से 18 वर्ष की अपेक्षा में रखी गयी।

इस सम्मेलन को 1991 में संशोधित किया गया और संशोधित अन्तर्राष्ट्रीय सघ में पौधा-जनकों (Plant breeders) को संरक्षण के और ऊँचे स्तर उपलब्ध कराये गये और किसी नयी किस्म के जनकों के अधिकार और मजबूत कर दिए गए। 1991 की संधि के आधीन, जनक को पौधा जनक अधिकारधारी (Plant Breeder Right-holder) को रायल्टी अदा करनी होगी यदि उनकी नयी किस्म संरक्षित किस्म से किसी भी लक्षण में मिलती जुलती हो। इसी प्रकार, किसान को यह स्वाभाविक छूट नहीं दी गयी थी कि वह संरक्षित किस्म के अपनी फार्म पर बचाए

गए बीजों को नयी फसल में बो सके। उसे या तो बीजों के प्रयोग के लिए क्षतिपूर्ति देनी होगी या जनक से स्वीकृति प्राप्त करनी होगी। अधिकतर पौधा जनक विशाल बहुपक्षीय निगम हैं जो अधिकतम लाभ कमाने के लक्ष्य से ही काम करते हैं। वे किसानों को स्वीकृति देने में आनाकानी कर सकते हैं, फिर उन्हें बहुपक्षीय निगमों से बीज खरीदने के लिए मजबूर किया जा सकता है।

स्वजातिक प्रणाली जिसके आधीन पौधा जनक अधिकारधारियों को यह अधिकार सौंपा गया है पेटेंट प्रणाली की अपेक्षा केवल नाम में अन्तर ही है। इसके अतिरिक्त 1991 की संधि में यह निश्चय किया गया है कि जो स्वजातिक प्रणाली कायम की जाए, वह "प्रभावी" होनी चाहिए ताकि पौधा जनकों को वास्तविक संरक्षण प्राप्त हो सके। परन्तु भारत द्वारा इस सम्बन्ध में बनाए गए कानून की प्रभावशालिता कौन परखेगा? इसका उत्तर है—वह परिषद (Council) जो व्यापार-सम्बन्धी बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार के आधीन बहुपक्षीय व्यापार सस्था (Multilateral Trade Organisation—MTO) के तत्त्वाधान में बनायी जाएगी।

भारत सरकार को निरन्तर आलोचना की गयी है कि स्वजातिक प्रणाली—पौधा जनक अधिकार प्रणाली—किसानों के हितों के विरुद्ध है और यह नयी पौधा किस्मों के विकास में बाधा बन जाएगी। वाणिज्य मंत्री श्री प्रमोद मुखर्जी ने इस सम्बन्ध में उल्लेख किया—“अर्थात् पौधा जनकों (Plant Breeders) को जो संधि के आधीन नयी किस्मों का विकास करते हैं, उचित संरक्षण मिलना चाहिए, किसानों और शोधकर्ताओं के अधिकारों को पूर्ण संरक्षण होना चाहिए। स्वजातिक विधान में जिसका ड्राफ्ट तैयार किया जा रहा है किसानों के हित सुरक्षित किए जाएंगे।”

इस सम्बन्ध में सरकार जो कुछ कहती है और जो कुछ किया जा रहा है उसमें काफी अन्तर है? यह सरकार द्वारा पौधा-किस्म अधिनियम (1993) के तैयार ड्राफ्ट को 1994 में जारी किया गया सिद्ध हो जाता है। राजीव धवन और अपना विश्वनाथन ने अपने लेख में इस वास्तविक कहानी का रहस्योद्घाटन किया है कि सरकार बहुपक्षीय निगमों के दबाव के आधीन एकदम परास्त हो गयी है। लेखों ने जो मुख्य मुद्दे उठाए हैं, वे हैं—

1 बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार संधि के आधीन भारत के लिए यह आवश्यक हो जाता है कि वह सन् 2000 तक या तो पौधा पेटेंट या पौधा जनक अधिकार प्रणाली को अपनाए जिसे दूसरे शब्दों में स्वजातिक प्रणाली का नाम दिया गया है। पेटेंट प्रणाली को सन् 2005 तक स्थगित किया जा सकता है। पौधा किस्म कानून (1993) का मसौदा पौधा जनकों को यह अधिकार तुल्य देना चाहता है और बौद्धिक

सम्पत्ति अधिकार के आधीन सक्रमण अवधि का भी त्याग कर देता है।

2 जब कि अन्तर्राष्ट्रीय सघ (1978) का प्रयोग केवल 24 पौधों की किस्मों तक सीमित था इसे अन्तर्राष्ट्रीय सघ (UPOV)-1991 ने सामान्यीकृत कर सभी पौधों पर लागू कर दिया और भारत के प्रारूप अधिनियम में समग्र वनस्पति जगत को पौधा जनकों के अधिकारों के आधीन कर दिया। घास्तव में प्रारूप अधिनियम (Draft Act) में दी गयी धाराओं को शब्दशः अन्तर्राष्ट्रीय सघ (1991) से नकल कर लिया गया। इसमें केवल अन्तर यह है कि जहाँ प्रारूप अधिनियम में पौधा जनकों के अधिकार 15 से 18 वर्षों के लिए रखे गए हैं, वहाँ अन्तर्राष्ट्रीय सघ (1991) ने इसका प्रावधान 20 से 25 वर्ष के लिए किया। सरकार की कड़ी आलोचना करते हुए राजीव धवन एवं अपर्णा विश्वनाथन ने साफ शब्दों में कहा है—“यह धोखाधड़ी इस प्रकार खुल कर सामने आती है। सर्वप्रथम सरकार का यह दावा है कि “प्रभावी स्वजातिक संरक्षण” (Effective sui generis) की जो अनिवार्यताएँ बौद्धिक सम्पत्ति अधिकार के साथ सम्बन्धित व्यापारिक पहलुओं से जुड़ी हुई हैं उनके बारे में भारत अपने हितों की रक्षा के लिए कोई भी कानून बना सकता है। सरकार ने जान बूझ कर यह बात छिपाए रखी कि इस वाक्य का अर्थ यह है कि यह कानून 1978 के अन्तर्राष्ट्रीय सघ के अनुकूल होना चाहिए। परन्तु अभी तक सरकार ने इस बात का कोई सतोषजनक उत्तर नहीं दिया कि इसने अन्तर्राष्ट्रीय सघ (UPOV)-1991 के समतुल्य कानून पहले ही क्यों तैयार कर दिया जबकि इसकी बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारों के आधीन जरूरत ही नहीं थी।

यह बात वस्तुतः बड़ी अजीब मालूम होती है कि प्रारूप अधिनियम (Draft Act) सरकार को यह पूर्ण स्वेच्छाधिकार देता है कि ऐसे देशों को भी जो अपने जीन-बैंक (Gene banks) भारत को उपलब्ध नहीं कराते जनन-द्रव्य (Germ plasma) हस्तांतरित करेगी। अतः भारत सरकार अन्तर्राष्ट्रीय सघ (1991) की धाराओं की पूर्ण रूप में नकल करने की जल्दबाजी और अत्यधिक जोश दिखा रही है। यह प्रावधान संयुक्त राष्ट्र सघ के जीव-विविधता सम्मेलन (Biological Diversity Convention of United Nations) के विरुद्ध है जिसके अनुसार पश्चिम के देशों को आनुवंशिक ससाधन (Genetic Resources) उपलब्ध कराने के लिए विकासशील देशों को उन्नत देशों के अनुसंधान और विकास के लाभों का भाग प्राप्त करने के लिए तत्-प्रति-तत् (Quid pro quo) मिलना चाहिए। यह बात ध्यान देने योग्य है कि अन्तर्राष्ट्रीय सघ (1991) की किसी भी देश द्वारा सन्तुष्ट नहीं किया गया संयुक्त राज्य अमेरिका द्वारा भी नहीं। प्रश्न उठता है—भारत को इस

सम्बन्ध में इतनी जल्दी करने की क्या आवश्यकता थी? क्या भारत ने पर्याप्त तकनीकी योग्यता और लागत सम्बन्धी प्रतिस्पर्धा शक्ति प्राप्त कर ली है कि वह अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में अपने बलबूते पर खड़ा रह सकता है? जाहिर है कि इसका उत्तर है—नहीं। यदि ऐसा है, तो इस अत्यधिक जल्दबाजी का कारण अन्तर्राष्ट्रीय दबाव के कारण एकदम झुक जाना हो सकता है या भारत संयुक्त राज्य अमेरिका की सरकार को यह सहकेत देना चाहता है कि वह उसकी गैट सम्बन्धी नीति का पालन करने के लिए तैयार है ताकि अन्य विकासशील देश भी इसका अनुसरण करें।

विवाद का दूसरा विषय वह सीमा निर्धारित करना है जिस तक किसानों को अर्धसाहाय्य (Subsidies) उपलब्ध कराए जा सकते हैं। डकल अन्तिम कानून में यह तय किया गया है कि विकासशील देश अपने उत्पाद के मूल्य के 10 प्रतिशत तक अर्धसाहाय्य उपलब्ध करा सकते हैं, जबकि विकसित देशों के लिए यह सीमा 5 प्रतिशत के निम्न स्तर तक है। यदि किसी देश के अर्धसाहाय्य डकल अन्तिम कानून द्वारा निर्धारित सीमा से ऊँचे हैं, तब उन्हें छ वर्षों के अन्दर 20 प्रतिशत कम करना होगा। इस दृष्टि से “अर्धसाहाय्य अनुशासन” (Subsidy discipline) लागू करने का प्रयास किया गया है। इस सम्बन्ध में यह उल्लेख करना आवश्यक है कि विकसित और अल्पविकसित देशों—दोनों के लिए अर्धसाहाय्यों के बारे में समान व्यवहार युक्ति संगत नहीं। इसका मुख्य कारण भिन्न-भिन्न देशों में अर्धसाहाय्यों (Subsidies) की प्रकृति में है। विकसित देश अपनी कृषि को इसलिए साहाय्य प्रदान करते हैं ताकि वे अपने अनाज को अन्य देशों की मण्डियों में डम्प कर सकें, जबकि इसके विरुद्ध विकासशील देश अर्धसाहाय्यों का प्रयोग अपने किसानों को नीची कीमतों पर आदान (Inputs) खरीदने में सहायता करने में करते हैं ताकि वे अपना उत्पादन बढ़ा सकें। इस प्रकार वे खाद्यान्नों एवं कच्चे माल के सम्बन्ध में विदेशों पर अपनी निर्भरता कम कर सकते हैं। अर्धसाहाय्यों का दूसरा मुख्य उद्देश्य जनसाधारण को उचित कीमतों पर खाद्यान्न उपलब्ध कराना है और इस प्रकार खाद्य-साहाय्य (Food subsidies) खाद्यान्नों की कीमतों को नियंत्रित करने में महत्वपूर्ण भूमिका अदा करते हैं ताकि जनसाधारण को सस्ती कीमतों पर अनाज मुहैया कराया जा सके।

मार्च 1994 में लोक सभा के दो-दिवसीय विशेष अधिवेशन में सरकार द्वारा यह रहस्योद्घाटन किया गया कि गैट-सचिवालय ने भारत सरकार के इस परिकल्पना का अनुमोदन किया है कि फार्म-साहाय्य (Farm Subsidy) डकल अन्तिम कानून के आधीन 30 860 करोड़ रुपये तक किया जा सकता है। चूँकि कृषि-साहाय्यों का कुल जोड़

अभी इस स्तर से नीचे है, इस कारण गैट-सीमा से चिन्तित होने को कोई आवश्यकता नहीं।

गैट-संधि में यह तय किया है कि सार्वजनिक वितरण प्रणाली (Public Distribution System) इस तरह लक्षित की जानी चाहिए कि उसका लाभ केवल ऐसे परिवारों को हो प्राप्त हो जो पोषण-सम्बन्धी लक्ष्यों की स्पष्ट रूप में निर्धारित कसौटियों के अनुसार इसके लिए उपयुक्त माने जा सकते हैं। इसके साथ-साथ यह भी कहा गया है कि गरीबों को पहचान ऐसे पोषणिक मानदण्डों (Nutritional Norms) द्वारा की जानी चाहिए जिनकी स्वीकृति गैट-फोरम (GATT Forum) से प्राप्त है। गैट-संधि के कुछ आलोचक इस कण्ट्रिब्यूट को हमारी प्रभुसत्ता पर प्रहार मानते हैं। उनका कहना है कि यह गैट-फोरम के प्रति पूरा-आत्म समर्पण है। परन्तु यह आलोचना ठीक नहीं। भारत में बहुत से अर्थशास्त्री यह तर्क पुनरावृत्ति रूप में प्रस्तुत करते हैं कि उद्यम-साहाय्यो को विवेकपूर्ण ढंग से लक्षित करना चाहिए और यदि यही विचार डकल अन्तिम अधिनियम द्वारा आत्मसत्त कर लिया जाता है तो इसका विरोध नहीं किया जा सकता। पोषणिक मानदण्डों को निर्धारित करने के प्रश्न पर देश में भी विचार किया जा सकता है और बाद में इसकी गैट-सदस्यों में भी चर्चा की जा सकती है विशेषकर विकासशील देशों के सदस्यों के बीच। वास्तविक समस्या तो मानदण्ड निर्धारित करने और गरीबों को पहचान करने की नहीं, बल्कि इसके कार्यान्वयन की है ताकि इसका लाभ अनुचित एवं सम्पन्न वर्गों द्वारा हथिया न लिया जाए।

कृषि से सम्बन्धित एक अन्य मुद्दा डकल अन्तिम कानून का वह प्रस्ताव है जिसके अनुसार सभी देशों को 1986 और 1988 के दौरान अपने कुल उपभोग के कम-से-कम 4 प्रतिशत के आयात की इजाजत देनी होगी। इसमें केवल वे प्राथमिक वस्तुएँ छोड़ी जा सकी हैं जिन्हें विकासशील देश अपने भोजन का मुख्य-अंग समझते हैं। भोजन के मुख्य-अंग की श्रेणी में आने वाले वस्तुओं (जैसे भारत के सदर्थ में चावल एवं गेहूँ) के सदर्थ में अपने देशीय उपभोग का केवल 1 प्रतिशत आरम्भ में उपलब्ध कराना होगा। गैर-मुख्य वस्तुओं (Non-Staple Commodities) के बारे में, पहुँच के अवसर कार्यान्वयन के पहले और छठे वर्ष के दौरान 0.8 प्रतिशत की वार्षिक दर से बढ़ाने होंगे। यदि कृषि को उद्यारीकृत बनाया जाता है, तो आदानों (Inputs) की कीमतों में वृद्धि होगी, परन्तु इसके विरुद्ध, निर्यात की कीमतों में भी वृद्धि होगी। अतः यदि कृषि-निर्यात बढ़ाए जाते हैं तो तिलहन और गन्ने को छोड़कर, भारत को अपनी कृषि उपज के लिए ऊँची कीमतें उपलब्ध होंगी। परन्तु इसके परिणामस्वरूप भारत में उपभोक्ताओं को कृषि-उत्पादों के लिए ऊँची कीमतें अदा

करनी पड़ेंगी। पहुँच अवसर कण्ट्रिब्यूट (Access opportunity clause) का यह ऐसा पहलू है जो भारत की जनता के हितों पर दुष्प्रभाव डालेगा।

**व्यापार सम्बन्धित निवेश उपाय और इनका भारत पर प्रभाव**

व्यापार सम्बन्धित निवेश-उपाय (Trade Related Investment Measures) समुक्त राज्य अमेरिका द्वारा 1980 में चालू किए गए चौक प्रतिवर्षिता में वह जापान और पूर्वीय एशिया के नव-औद्योगिकृत राष्ट्रों में पिट रहा था और अपनी इस क्षति को पूरा करने के लिए सेवाओं में व्यापार को खटावा देना चाहता था। चाहे गैट ने अपनी मार्गों के पहले सात दौरों में सेवाओं में व्यापार को कभी भी चर्चा नहीं की थी, समुक्त राज्य अमेरिका ने इस विचार को गैट के आठवें दौर की वार्ता (8th Round of Negotiations) में आगे बढ़ाया। इसका मुख्य उद्देश्य बहुराष्ट्रीय निगमों को लाभ पहुँचाना था ताकि वे वित्तीय सेवाओं, टेली-संचार, विपणन में निवेश कर सकें जिससे विश्व-व्यापार को प्रोत्साहन मिले।

व्यापार सम्बन्धित निवेश उपायों की विषय-वस्तु का मुख्य प्रावधान यह सुनिश्चित करता है कि सरकारें विदेशी पूँजी के साथ भेद भाव नहीं करेंगी। दूसरे शब्दों में यह प्रावधान सदस्य देशों को विदेशी पूँजी के लिए राष्ट्रीय व्यवहार देने के लिए मजबूर करता है। इन उपायों के मुख्य लक्षण निम्नलिखित हैं—

(1) विदेशी पूँजी / विनियोक्तताओं / कम्पनियों पर लगाए गए सभी प्रतिबन्ध समाप्त कर देने चाहिए।

(12) विदेशी विनियोक्तता को विनियोग के बारे में बड़ी अधिकार प्राप्त हावे जो कि राष्ट्रीय विनियोक्तता (National Investor) को प्राप्त हैं।

(122) निवेश के किसी भी क्षेत्र पर कोई भी प्रतिबन्ध नहीं लगाया जाएगा।

(120) वही विदेशी निवेश के विस्तार पर कोई सीमाबन्धन होगा—100 प्रतिशत विदेशी इन्वैस्टी की भी इजाजत होगी।

(1) कच्चे मालों और हिस्सों का आयात मुक्त रूप में करने की इजाजत होगी।

(122) विदेशी विनियोक्तताओं पर स्थानीय उत्पाद एवं सामग्री के इस्तेमाल करने की पाबन्दी नहीं होगी।

(121) लाभांश, व्याज और रायल्टी (Royalty) के देश-प्रत्यावर्तन (Repatriation) पर कोई प्रतिबन्ध नहीं होगा।

(122) क्रमिक विनिर्माण प्रोग्राम (Phased Manufacturing Programme) जैसे प्रावधानों को

जिनका उद्देश्य विनिर्माण में देशीय अंश को बढ़ावा देना है, पूर्णतया समाप्त कर दिया जाएगा।

1991 के पश्चात चालू की गयी नयी आर्थिक नीति और सरचनात्मक समायोजन कार्यक्रम (Structural Adjustment Programme) के आधीन ही भारत सरकार विदेशी प्रत्यक्ष विनियोग को आकर्षित करने के लिए अत्यधिक झुक रही है और इसके परिणामस्वरूप विदेशी मुद्रा विनियमन कानून (FERA) और औद्योगिक नीति में बहुत से परिवर्तन किए गए हैं। गैट-संधि के आधीन अन्तर यह है कि ये परिवर्तन बहु-पक्षीय व्यापार संधि (Multilateral Trade Treaty) का अंग बन गए हैं और भविष्य में विश्व व्यापार संधि इस बारे में अनुशासन लागू कर सकेगा। इस दृष्टि से यह संधि विदेशी विनियोग के विभिन्न क्षेत्रों में हमें चयनात्मक रूप में कार्य करने की स्वतन्त्रता को समाप्त कर देती है। यह हमारे आत्मनिर्भरता के लक्ष्य के प्रतिकूल है। यह कहीं बेहतर होता यदि व्यापार संधिगत निवेश संधि में कुछ ऐसा प्रावधान कर दिया जाता। श्री एन के चौधरी और जे सी अग्रवाल इस सम्बन्ध में लिखते हैं—“पेप्सी फूड जैसे विदेशी निवेश को इस उम्मीद और शर्त पर बढ़ावा दिया गया कि कम्पनी अपने उत्पादों के निर्यात द्वारा भारत के लिए विदेशी मुद्रा अर्जित करेंगी और साथ-साथ अपने उत्पादन-कार्यक्रम में देशी माल का क्रमशः अत्यधिक प्रयोग करेंगी। किन्तु इन नीतियों का अनुसरण करना संभव नहीं यदि देश गैट-1994 पर हस्ताक्षर कर देता है।” इससे साफ जाहिर है कि एक बार यदि किसी क्षेत्र में विदेशी विनियोग की इजाजत दे दी जाती है, तो देश इसके अर्थव्यवस्था और स्थानीय उद्योग पर पड़ने वाले दुष्प्रभावों को रोकने के लिए स्वतन्त्र नहीं रह जाता। इस दृष्टि से आलोचकों का मत है कि विदेशी विनियोग को निर्बाध स्वतन्त्रता हमारी आर्थिक प्रभुसत्ता के साथ समझौता है।

### टैक्सटाइल्स और वस्त्र (Textiles and Clothing)

गैट-सन्धि में टैक्सटाइल्स एवं वस्त्रों के व्यापार को उदार बनाने के लिए कुछ प्रस्ताव किए हैं। ये प्रस्ताव विकासशील देशों के लिए बहुत महत्वपूर्ण हैं। यह बड़ी अजीब बात है कि विकसित देश जो अपने आप को स्वतन्त्र व्यापार के सबसे बड़े प्रवक्ता मानते हैं, ने बहुतन्तु संधि (Multi fibre agreement) के आधीन व्यापक कोटा-प्रतिबन्ध (Quota restrictions) लगाए हैं। इस अधिनियम में यह प्रस्ताव किया गया है कि इन कोटा-प्रतिबन्धों को 10 वर्षों (1993 से 2003) की अवधि के दौरान क्रमिक रूप में समाप्त कर दिया जाए और 10 वर्षों के पश्चात् टैक्सटाइल क्षेत्र को पूर्णतया उदार बनाया जाए।

डकल अन्तिम अधिनियम में 10 वर्षों की अवधि को तीन चरणों में विभाजित किया गया है। पहले चरण में विकसित देशों के टैक्सटाइल निर्यात के 16 प्रतिशत को उदार बनाया जाएगा, इसके बाद दूसरे चरण में 17 प्रतिशत करे और तीसरे चरण में 18 प्रतिशत। अतः 10 वर्षों के पश्चात् टैक्सटाइल बाजार के 51 प्रतिशत को उदार बनाया जाएगा। इस प्रकार टैक्सटाइल बाजार के महत्वपूर्ण भाग (49 प्रतिशत) को सन् 2003 के पश्चात् उदारीकरण की दूसरी लहर की प्रतीक्षा करनी होगी। इसमें सबसे अजीब बात यह है कि एक टैक्सटाइल को परिभाषा इस प्रकार की गयी है कि टैक्सटाइल क्षेत्र में ऐसी मदे शामिल को गयी हैं जो अभी विकसित देशों में कोटा-प्रतिबन्धों के आधीन नहीं हैं। अतः वास्तविक उदारीकरण करने की अपेक्षा और टैरिफ-भिन्न प्रतिबन्ध (Non tariff restrictions) हटाने की बजाए, उदारीकरण का मिथक कायम किया जा रहा है। इस बात को वाणिज्य मन्त्रालय ने स्पष्ट किया है—“यह एक सत्य है कि टैक्सटाइल संधि आरम्भिक वर्षों में समान रूप में समुल्लिखित नहीं है। इस अवधि में न्यूनतम उदारीकरण का प्रस्ताव है और उदारीकरण के लिए महत्वपूर्ण कदम अन्तिम तीन वर्षों में उठाए जायेंगे। यह भारत के लिए असतोष का एक मुख्य कारण है और हम आयात करने वाले देशों से प्रबल आग्रह करते हैं कि वे उदारीकरण की प्रक्रिया को और आगे बढ़ाएँ।”

### गैट में सामाजिक कण्डिका (Social Clause in GATT)

मार्च 1994 के अन्त में गैट-सन्धि को अन्तिम रूप देने में सबसे आश्चर्यजनक प्रस्ताव पेश किया गया। इस प्रस्ताव को जिसे आम भाषा में “सामाजिक कण्डिका” (Social Clause) कहा जाता है, को तत्कालीन समुक्त राज्य अमेरिका ने की ताकि इसे मारकेस घोषणा में शामिल किया जा सके। समुक्त राज्य अमेरिका के प्रतिनिधि ने यह प्रस्ताव किया कि सामाजिक कण्डिका के आधीन विकासशील देशों से किए जाने वाले आयात पर प्रतिवृत्त्य शुल्क (Countervailing duty) लगानी होगी ताकि इन देशों में विद्यमान निम्न श्रम लागत (Low Labour cost) के प्रभाव को दूर किया जा सके। साधारण भाषा में इस प्रस्ताव का अर्थ यह था—यदि भारत में एक कमीज की कीमत 50 रुपये है और अमेरिका में 200 रुपये, तो इस अन्तर का मुख्य कारण श्रम-लागत में अन्तर है। इस तुलनात्मक लाभ को दूर करने के लिए, भारत को समुक्त राज्य अमेरिका को निर्यात पर शुल्क अदा करना होगा ताकि इस लागत-लाभ को निष्प्रभावी बनाया जा सके। यह उल्लेख किया गया कि सामाजिक कण्डिका का उद्देश्य मानवीय चिन्ताएँ हैं ताकि विकासशील देश अपने श्रमिकों को बेहतर मजदूरी दे जिससे उनका जीवन-स्तर उन्नत हो।



विकासशील देशों के विशेषज्ञों को इस प्रस्ताव से भारी धक्का पहुँचा क्योंकि यह प्रस्ताव तीसरी दुनिया के देशों की प्रतिस्पर्धा शक्ति को कुन्द करने के उद्देश्य से प्रस्तुत किया गया। विशेषज्ञों ने मानववादो तक को एक जजर एव बेतुका उपाय माना। तीसरी दुनिया के मजदूरों की हालत में सचनक बिना उत्पन्न होने के छल के पीछे गहरी चाल थी और इसका वास्तविक उद्देश्य विकासशील देशों को प्राप्त प्रतिस्पर्धा लाभ से वंचित करना था। वे जानते हैं कि जहाँ तक तकनीकशास्त्री का सम्बन्ध है, ये देश ऐतिहासिक दृष्टि से पिछड़े ही हैं। विकासशील देशों को विकसित देशों से तकनीकी प्राप्त करने के लिए भारी कीमत अदा करनी पड़ती है। यदि यह कण्टिका लागू कर दी जाती है, तो भारतीय बलुई समुक्त राज्य अमेरिका और अन्य योरोपीय समुदाय के देशों में अविज्ञेय बन जाएंगे। व्यापारिक रूप में इसका गृहार्थ यह है कि गरीब देशों को इस बात के लिए अधिक कीमत अदा करने के लिए मजबूर किया जा रहा है क्योंकि वे गरीब हैं।

आलोचकों का मत है कि यह चाल हार्किन बिल (Harkin Bill) की ही एक कड़ी है जो समुक्त राज्य संघ के सामने है और जो समुक्त राज्य के श्रम विभाग पर भी बात के लिए आग्रह करता है कि ऐसी वस्तुओं की हर रई पहचान की जाए जो बाल-श्रम (Child Labour) से ग्रामीण जाती हैं और उन देशों की भी पहचान की जाए जो इसका निर्यात करते हैं। यदि यह विधेयक पास हो जाता है, तो समुक्त राज्य अमेरिका की सरकार ऐसी वस्तुओं के आयात पर प्रतिबन्ध लगा देगी और इस प्रकार भारत द्वारा निर्यात किए जाने वाले कार्पासो, हरे एव जवाहरात, धसटाइल, सिले सिलाए कपडों आदि पर गहरा दुष्प्रभाव होगा। अतः सामाजिक कण्टिका का मुख्य लक्ष्य भारत जैसे देश है ताकि इनको प्राप्त प्रतिस्पर्धा लाभ को नष्ट कर दिया जाए और इनको निर्मित वस्तुओं के निर्यात की क्षमता को अपग बना दिया जाए। अतः इसके परिणाम के तौर पर श्रम में इन देशों को कच्चेमाल अर्थात् रई, कच्चे सोहे के निर्यात की इजाजत दी जाए और इन्हें सिलेसिलाए कपडों और इस्पात के आयात के लिए मजबूर किया जाए। श्री श्याम मुखर्जी, केन्द्रीय वाणिज्य मंत्री ने सामाजिक नीति सम्बन्धी चिन्ताओं जैसे श्रम के बारे में मागदण्ड और व्यापार में सीधे सम्बन्ध का कड़ा विशेष करते हुए 13 अप्रैल 1994 को साफ-साफ कहा—“यह बात बिल्कुल स्पष्ट रूप से कहना चाहता हूँ कि जहाँ हम अन्तराष्ट्रीय श्रम-मागदण्डों (International Labour standards) के लिए पूर्णतया बधनबद्ध हैं, हम इस प्रयास को बिल्कुल सहो नहीं मानते जो ऐसे क्षेत्रों में सम्बन्ध स्थापित करने को चेष्टा करता है, जहाँ वे विद्यमान नहीं हैं। व्यापार नीति को सभी चिन्ताओं की न्यायकता नहीं माना जा सकता।”

सामाजिक कण्टिका प्रस्ताव जी-15 राज्यों के लिए

एक साझा मुद्दा बन गया और मलेशिया के प्रधानमंत्री महाथीर मुहम्मद ने इस प्रावधान के विरुद्ध जहाद खड़ा कर दिया। जी-15 देश इस बात पर एकमत थे कि सामाजिक कण्टिका प्रस्ताव का उनकी अर्थव्यवस्थाओं पर घुरा प्रभाव पड़ेगा और इससे भुगतान-शेष की समस्या और विकट बन जाएगी, इसकी बजाए कि यह भुगतान-शेष के घाटे को पाटने में मदद दे। जी-15 देशों की सामूहिक शक्ति के ज्ञात समुक्त राज्य अमेरिका की सरकार को पीछे हटना पड़ा और इस मुद्दे को स्थगित कर दिया गया।

एक और प्रस्ताव पर्यावरण संरक्षण कण्टिका (Environmental Protection Clause) को लागू करना है ताकि विकासशील देशों को पर्यावरण के विनाश के लिए इजाजा देने के लिए मजबूर किया जा सके। विशेषज्ञों का मत है कि इससे अधिक विप्रेतकारी शक्त को कल्पना करनी सम्भव नहीं क्योंकि विश्व परिवेश सम्बन्धी पर्यावरण के तीन-चौथाई की रीढ़ के लिए पिछली दो सताब्दियों में विकसित देश जिम्मेदार हैं। यह वस्तुतः एक विद्वम्बना है कि विकसित देश इन तथ्यों के प्रकाश में किस मुँह से विकासशील देशों को अपने गुनाहों की सजा देना चाहते हैं।

विकसित देशों द्वारा नयी-नयी चालों द्वारा अपने प्रस्तावों के प्रति विकासशील देशों को घुटने टेकने के लिए मजबूर करने की अनेक कोशिशों का जो जारी है। सामाजिक कण्टिका की अस्थायी रूप से वापसी का विकासशील देशों को जोत नहीं समझना चाहिए। यह बात बिल्कुल सत्य है कि विश्व व्यापार संगठन की स्थापना के पश्चात् इस प्रस्ताव को पुनः जीवित कर दिया जाए। इसके विरुद्ध जो प्रश्न उठाने की जरूरत है वह यह है कि मानवीय चिन्ताओं के आधार पर क्या विकासशील देश समुक्त राज्य अमेरिका की वस्तुओं पर प्रतिवृत्त्य शुल्क (Countervailing duties) उस समय तक क्यों न लगा दें जब तक कि समुक्त राज्य अमेरिका ये काली जाति के नागरिकों को समान मानवीय व्यवहार प्राप्त नहीं देते? क्या काले लोगों के लिए श्रम-मानदण्ड महत्वपूर्ण नहीं हैं, यदि व्यापार नीति को सामाजिक चिन्ताओं के साथ जोड़कर इसके तार्किक परिणामों तक प्रवृत्त रूप में ले जाया जाए। अतः तीसरी दुनिया के देशों को निगरानी रखनी होगी और एकजुट होकर इन प्रस्तावों का विरोध करना होगा ताकि गैट के विस्तारित क्षेत्र का उनके विरुद्ध प्रयोग न किया जाए।

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि असमान सहयोगियों की दुनिया में बहुपक्षीयवाद (Multilateralism) द्विपक्षीयवाद (Bilateralism) से बेहतर है और यदि समुक्त राज्य अमेरिका और योरोपीय समुदाय से सम्बन्धित किसी बड़े सहयोगों से कुछ रिवाजों प्राप्त करनी हैं, तब विकासशील देशों की वांछित शक्ति अपने पक्ष में अधिक प्रभावी दबाव डाल सकती है। गैट का एक साहनेय लक्षण यह है कि यह एक देश, एक वोट के

सिद्धान्त पर कार्य करता है। किन्तु विकसित देश विकासशील देशों पर कई प्रकार से विशेषकर भौतिक सम्पत्ति अधिकार एवं व्यापार सम्बन्धित निवेश उपायों द्वारा दबाव डालते हैं। चाहे भारत सरकार यह दावा कर रही है कि गैट-संधि के परिणामस्वरूप देश को महत्वपूर्ण लाभ प्राप्त होने की संभावना है किन्तु अभी ऐसे निश्चित निष्कर्ष पर पहुँचना ठीक नहीं। डकल अन्तिम कानून एक बड़ा प्रलेख है और इसके अन्दर बहुत-सी ग्रथियाँ विद्यमान हैं और इस कानून का झुकाव तो निश्चय ही विकसित देशों की ओर है। इण्डिया इटरनेशनल सेन्टर के श्री आर के खुराना ने सही रूप में स्थिति प्रस्तुत की है—“इस बात पर आम सहमति है कि उरुग्वे रौंद ऐसा खेल घना रहा है जिसमें अधिक शक्तिशाली देश नियम निर्धारित करते हैं। दुर्भाग्यवश भारत उन सशक्त व्यापार करने वाले देशों में से एक नहीं है और यह बहुत सन्देहजनक है कि इस देश द्वारा इससे अधिक महत्वपूर्ण प्राप्ति संभव नहीं हो सकती थी जोकि इस वार्ता से देश प्राप्त कर सका है।”

गैट के इतिहास से यह बात स्पष्ट हो गयी है कि जब भी नव-औद्योगिक देशों ने विकसित देशों को स्पेड्स-शक्ति को चुनौती दी है तो विकसित देशों ने तुरन्त ही बदले की भावना से टैरिफ और गैर-टैरिफ प्रतिबन्ध लगा दिए। अब उन्होंने इसका विस्तार व्यापार सम्बन्धित बौद्धिक सम्पत्ति अधिकारों एवं व्यापार सम्बन्धी निवेश उपायों के रूप में कर दिया। सामाजिक कण्ट्रिब्यूट का तत्कालीन का उद्देश्य भी विकासशील देशों की स्पेड्सशक्ति को कुन्द करना था। यह खेल जारी रहेगा। इस परिस्थिति का समाधान तभी हो सकता है जब विकासशील देश बहुपक्षीय व्यापार संगठन का लाभ उठाकर अपनी ताकत का संगठित रूप में एकजुट होकर प्रदर्शन करें, इसकी बजाए कि वे अपनी प्रभुसत्ता को बलि चढ़ा दें। यह कहना कि इसका कोई समाधान नहीं एक पराजयवादी समाधान है। यह बात विकासशील देशों के लिए लाभकारी होगी यदि चीन को भी विश्व व्यापार संस्था में शामिल कर लिया जाए। फिर चीन और भारत दोनों मिलकर विश्व व्यापार संस्था के सहयोगियों (Partners) के लिए उचित एवं व्यापारपूर्ण संधि तय करवा सकते हैं, इसकी अपेक्षा कि सशक्त राष्ट्र कमजोर राष्ट्रों पर जोर-जबरदस्ती कर अपनी बात मनवाते चले जाएँ।

### गैट का उस गुए रौंद और बाद में हुए परिवर्तन

अन्तिम कानून में दिए गए विश्व व्यापार संगठन (World Trade Organisation) की स्थापना 1 जनवरी 1995 को की गयी और भारत 30 दिसम्बर 1994 को इस समझौते पर हस्ताक्षर कर विश्व व्यापार संगठन का संस्थापक सदस्य बन गया। विश्व बैंक आर्थिक सहयोग और विकास संगठन (Organisation for Economic and Development) और गैट-सचिवालय द्वारा तैयार किए गए अनुमानों के अनुसार उरुग्वे रौंद के पैकेज के परिणामस्वरूप व्यापार पर प्रभाव के रूप में सन् 2005 तक

745 अरब डालर के वस्तु-व्यापार की वृद्धि होगी। गैट-सचिवालय ने यह भी पूर्वानुमान लगाया कि कपड़े के क्षेत्र में यह वृद्धि 60 प्रतिशत, कृषि, खाणिकी एवं मछली-पालन में 20 प्रतिशत और ससाधित खाद्य और पेय-पदार्थों में 19 प्रतिशत होगी। आर्थिक समीक्षा (1994-95) के अनुसार “चूँकि भारत की वर्तमान और भावी निर्यात प्रतिस्पर्द्धा इन्हीं वस्तु-समूहों में निहित है। इस बात पर विश्वास कर लेना तर्कसंगत है कि भारत को इन क्षेत्रों में भारी लाभ होगा। यदि यह मान लिया जाए कि विश्व व्यापार में भारत का बाजार-भाग (Market share) 0.5 प्रतिशत से उन्नत होकर 1 प्रतिशत हो जाता है और हम नव-निर्मित अवसरों का लाभ उठाने में कामयाब हो जाते हैं, तो सपामित अनुमान के रूप में भी व्यापार सम्बन्धी लाभ 2.7 अरब यू.एस. डालर होने की संभावना है। अधिक उदार अनुमान इन लाभों को 3.5 से 3.7 अरब डालर की अभिसीमा में भी रख सकता है।

परन्तु आर्थिक समीक्षा (1994-95) में यह बात साफ तौर पर की गयी है कि जहाँ विकसित देश विश्व व्यापार संगठन जैसे राण्योपरि संगठन (Super statal organisations) के दबावाधीन विकासशील देशों को अपने व्यापार-अवरोधक (Trade barriers) कम करने और वस्तुओं के बेरोक-टोक प्रवाह के लिए मजबूर करते हैं, वहाँ वे अपने हितों की रक्षा के लिए संरक्षणवादी नीतियाँ (Protectionist policies) चलाने के लिए व्यापार-अवरोधक खड़े करते हैं। आर्थिक समीक्षा (1994-95) ने इसी कारण स्पष्ट रूप में उल्लेख किया है “नब्बे के दशक में औद्योगिक देशों में बेरोजगारी चरम सीमा पर है। इस कारण न केवल इन्हीं देशों में समस्याएँ उत्पन्न हुई हैं, बल्कि इसके परिणामस्वरूप अन्य देशों में संरक्षणवाद (Protectionism) का शोर मचकर बन सकता है और इससे बहुपक्षीय व्यापार (Multi lateral trade) को खतरा पैदा हो सकता है। चाहे बहुत से विकासशील देशों ने आर्थिक सुधारों के अग के रूप में अपने व्यापार को महत्वपूर्ण रूप से उदार बना दिया है, विकसित देशों ने व्यापार अवरोधक खड़े किए हैं और विकासशील देशों के लाभ की मदो को बाजार प्राप्त करने में खतरा पैदा हो गया है।” इस प्रकार की परिस्थिति का विद्यमान होना इन देशों की कथनी और करनी में अन्तर्विरोध को व्यक्त करता है। इसी कारण भारतीय लोकसभा ने पेटट संशोधन अध्यादेश (1994) को जो 31 दिसम्बर 1994 को जारी किया गया था अपनी स्वीकृति नहीं दी है। इसी प्रकार व्यापार और वाणिज्य चिन्ह कानून (1958) (Trade and Merchandise Marks Act) को जो 1993 में लोकसभा में पेश किया गया था अपनी स्वीकृति नहीं दी है। इसका कारण यह है कि भारतीय लोकसभा के सदस्य यह महसूस करते हैं कि विकसित देशों के इरादे सही नहीं हैं और वे गैट का प्रयोग कर अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के अधिकतर लाभों को स्वयं हड़प करना चाहते हैं और विकासशील देशों के लिए कुछ बचे-खुचे लाभ छोड़ देना चाहते हैं।

## औद्योगिक श्रम और इसका संगठन (INDUSTRIAL LABOUR AND ITS ORGANISATION)

### 1 औद्योगिक श्रम का लक्षण

सैद्धांतिक दृष्टि से तो औद्योगिक श्रम स हमारा आश्रय उन सभी श्रमिकों से होना चाहिए जो घड़े तथा छोट पैमाने के उद्यमों जिनमें कुटार उद्योग भा है म काय करते हैं। किन्तु भारत में इस पद का प्रयोग सामिन रूप से किया जाता है और उन सभी श्रमिकों को जिन पर व्यवस्थित कारखानों में फैक्ट्री अधिनियम (Factory Act) लागू होता है औद्योगिक श्रम का अंग मान लिया जाता है। वे श्रमिक जो कुटार उद्यमों में काम करते हैं इनमें शामिल नहीं किए जाते। चूँकि हमारा देश में कारखाना उद्योग (Factory Industries) का प्रगति बहुत धीरे धीरे हुआ है। 1950 और 1991 के बीच कारखाना में अनुमानित औसत दैनिक राजगार 30 लाख से बढ़कर 85 लाख हो गया। अभिप्राय यह है कि औद्योगिक श्रम कुल कार्यकरा जनसंख्या (Working population) का 30 प्रतिशत के समान है और सभी प्रकार के उद्यमों के श्रम के 25 प्रतिशत के समान है। वस्तुतः यह प्रतिशत बहुत ही छोटा है। परन्तु अपने संगठन और राष्ट्रीय आय में योगदान के कारण औद्योगिक श्रम देश की अर्थव्यवस्था में महत्वपूर्ण स्थान रखता है। जहाँ पर सन्तुष्ट औद्योगिक श्रम देश का गौरव है वहाँ असन्तुष्ट औद्योगिक श्रम से तो राष्ट्रीय आय में कमी ही होगी।

भारत के औद्योगिक श्रम के कुछ विशिष्ट लक्षणों के कारण मजदूर सभ व्यवस्था पर भी इसका प्रभाव पड़ा है। प्रथम बहुत से औद्योगिक श्रमिक मूलतः ग्रामवासी हैं। इनमें से बहुत से लोग नौकरी की तलाश में स्थायी या अस्थायी रूप में शहरों में आकर बस जाते हैं। इनमें से बहुत से भूमि के साथ अपना सम्बन्ध कायम रखते हैं और इस कारण वे कभी शहरों में चले जाते हैं और कभी गाँव में लौट आते हैं। श्रम का प्रवासीपन (Migratory character) हमारा औद्योगिक श्रम का विशेषता है। पिछले कुछ वर्षों में औद्योगिक श्रम के एक नए वर्ग का विकास हुआ है जिसकी जड़े कृषि में नहीं बल्कि जो स्थायी रूप में नगरों और कस्बों में ही रहता है।

दूसरे औद्योगिक श्रम अधिकतर अशिक्षित हैं और परिणामतः वह उद्यमों को समस्याओं से परिचित नहीं होता। इस श्रम को अपनी समस्याओं का भा पूरा आभास नहीं होता। भारत में मजदूर सभ आन्दोलन (Trade Union Movement) का कमजोर रहने का यह मुख्य कारण है।

तासर भारत में औद्योगिक श्रम प्रदेश धर्म जाति भाषा आदि के आधार पर बँटा हुआ है। पिछले कुछ वर्षों से ये भेदभाव बलवान् होते जा रहे हैं और आर्थिक आधार पर औद्योगिक श्रम संगठित होता जा रहा है।

चौथे भारतीय श्रमिक काफी समय तक एक ही नीकरी पर नहीं रहते। श्रम का आधिकार्य अनुपस्थिति (Absenteeism) अनुशासनहीनता आदि मुख्य समस्याएँ हैं। इनका एक कारण तो यह है कि श्रमिक ग्रामाण क्षेत्रों से आते हैं जहाँ वे अपेक्षित स्वतन्त्र परिस्थितियों में पलते हैं या कुछ हद तक उनमें शिक्षा का अभाव और अवकाश की चाह भा इसके लिए उत्तरदायी है।

### 2 मजदूर सभ आन्दोलन (Trade Union Movement)

मजदूर सभ श्रमिकों द्वारा स्वैच्छिक रूप में कायम की गई ऐसी संस्थाएँ होती हैं जिनका उद्देश्य सामूहिक प्रयास द्वारा श्रमिकों के हितों की रक्षा करना एवं उन्हें प्रोत्साहित करना होता है। बीसवीं शताब्दी के पहले चतुर्थ भाग में भारत में मजदूर सभ आन्दोलन आरम्भ हुआ चाहे इस आन्दोलन के प्रस्तुत होने के लिए उन्नासवीं शताब्दी के अन्तिम चतुर्थ भाग में बाज बोए जा चुके थे। एस एस बंगाली एन एम लोखंडे और कुछ अन्य व्यक्तियों द्वारा मजदूर सभ स्थापित किए गए। वे कुछ हद तक हड़तालें करवाने में सफल हुए जिससे मजदूरों का दशा कुछ हद तक उन्नत हुई। लेकिन पहले विश्वयुद्ध के अन्त तक भारत में मजदूर सभ की पक्की नींव डाला न जा सकी थी।

मजदूर सभ आन्दोलन का विकास

प्रथम विश्व-युद्ध के पश्चात् भारतीय श्रम वर्ग ने

श्रमिकों की दशा उन्नत करने और उनके लिए अधिक मजदूरी और अन्य रियायतें प्राप्त करने के लिए हड़ताल के उपाय की प्रभाविता को अनुभव किया। बहुत सी हड़तालों की घोषणा की गई। 1921 में 4,000 हड़तालें हुईं जिनमें 6 लाख श्रमिकों ने भाग लिया। इनमें से अधिकतर हड़तालों की सफलता के कारण बहुत से मजदूर सघ कायम हो गए। 1920 में आल इण्डिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस (AITUC) की स्थापना हुई ताकि यह श्रमिकों के हितों को रखा कर सके, देश भर में फैलों हुई विभिन्न श्रम-संस्थाओं की क्रियाओं को समन्वित कर सके और जिन क्षेत्रों में मजदूर सघ आन्दोलन फैल नहीं सका उनमें इसे फैला सके। जबकि AITUC समग्र रूप में संगठित श्रमिकों के लिए राजनीतिक एवं आर्थिक हितों की रक्षा करती थी, यह विभिन्न उद्योगों में श्रमिकों के विभिन्न वर्गों को कठिनाइयों को और ध्यान न दे सकी। AITUC की स्थापना स दश में मजदूर सघों के निर्माण को लहर दौड़ा गई। इस प्रकार बड़े तथा छोटे उद्योगों में यह आन्दोलन फैल गया और मजदूर सघों की सदस्यता (Membership) बढ़कर कई गुना हो गई।

1926 में मजदूर सघ अधिनियम (Trade Union Act) पास हुआ जो कि मजदूर सघ आन्दोलन में ऐतिहासिक महत्त्व रखता है। इस अधिनियम ने पंजीकृत मजदूर सघों (Registered trade unions) को कानूनी स्वीकृति प्रदान कर दी जिससे इसके सदस्यों को कुछ हद तक कानून की पकड़ से सुरक्षा प्राप्त हो गई। मजदूर सघों का रजिस्ट्रेशन होना से इसका स्थान सामान्य जनता और कारखानों के मालिकों की नज़रों में ऊँचा हो गया।

1920 के बाद के काल में मजदूर-नेताओं का बीच सैद्धांतिक मतभेद होने के कारण मजदूर सघ आन्दोलन में फूट पड़ गई। AITUC पर साम्यवादियों ने कब्जा कर लिया और नरम दल ने आल इण्डिया ट्रेड यूनियन फ़ेडरेशन (AITUF) के रूप में एक नई केन्द्रीय श्रम-संस्था कायम की। नेताओं के आपसी झगड़ों के कारण श्रमिकों का उनमें विश्वास कम हो गया और परिणामतः कई हड़तालें असफल हो गईं।

1930 के पश्चात् मजदूर सघ आन्दोलन के लिए ऐसा वातावरण बनना आरम्भ हो गया जो इस आन्दोलन के लिए अनुकूल न था। मेरठ कांड में पकड़े गए साम्यवादियों और 1929 में यम्बई सूती वस्त्र उद्योग की हड़ताल की असफलता के कारण मजदूर सघ आन्दोलन को धक्का लगा। 1929 की घोर मन्दी (Great Depression) का भी प्रभाव पड़ा। इस काल में हड़तालों द्वारा न तो मजदूरों को ही गिरने से रखा जा सका और न ही श्रमिकों को छटनी (Retrenchment) से ही बचाया जा सका। इस काल में भी मजदूर सघों में फूट पड़ी हुई थी किन्तु द्वितीय विश्वयुद्ध से

पूर्व ही इस आन्दोलन में फिर एकता कायम हो गई।

दूसरे विश्वयुद्ध के दौरान सकटकालीन स्थिति घोषित की गई और युद्ध में भाग लेने के प्रश्न पर मजदूर सघों के नेताओं में फिर मतभेद हो गया। रूसी साम्यवादी पार्टी का अनुकरण कर साम्यवादी ब्रिटिश सरकार की सहायता कर नाज़ियों को पराजित करना चाहते थे, जबकि राष्ट्रवादी नेता (Nationalist leaders) ब्रिटिश साम्राज्यवाद (Imperialism) को उखाड़ फेंकने के लिए राष्ट्रीय आन्दोलन को मजबूत बनाना चाहते थे। इससे फिर एक सैद्धांतिक मतभेद पैदा हो गया और मजदूर सघ आन्दोलन में फिर फूट पड़ गई। युद्धकाल में निवाह-व्यय (Cost of living) के बढ़ने के कारण औद्योगिक अशांति में वृद्धि हुई। सरकार ने भारतीय प्रतिरक्षा नियमों का प्रयोग कर हड़तालों और तालाबन्दियों (Strikes and lockouts) को गैर-कानूनी करार दिया और औद्योगिक झगड़ों को समझौते और अधि-निर्णयन (Adjudication) द्वारा हल करने का प्रयास किया। परन्तु आर्थिक स्थिति के खराब हो जाने के कारण श्रमिकों में अपनी आर्थिक स्थिति सुधारने के लिए संगठित कार्य करने की जागृति उत्पन्न हो गई। इससे मजदूर सघ आन्दोलन को प्रोत्साहन मिला और मजदूर सघों को सच्चा और सदस्यता दोनों में वृद्धि हुई।

स्वतन्त्रता के पश्चात्-स्वतन्त्रता के साथ भारत का विभाजन भी हुआ। इसके तुरन्त बाद भारत में बेरोजगारी बढ़ गई। श्रमिकों को ये आशाएँ कि राष्ट्रीय सरकार बनते ही वे अधिक मजदूरी, काम की अच्छी दशाएँ और सुविधाएँ प्राप्त कर सकेंगे, पूरी न हो सकीं। श्रमिकों ने यह अनुभव किया कि उन्हें तो वर्तमान मजदूरी एवं अन्य सुविधाओं को कायम रखने के लिए संघर्ष करना आवश्यक है। देश में बड़ी भारी मात्रा में टहताले हुईं और इस काल में मानव-दिनों (Mandays) की इतनी हानि हुई कि पहले कभी नहीं हुई थी।

देश में तीन केन्द्रीय श्रम-सघों की स्थापना के कारण इस काल में मजदूर सघ आन्दोलन में फिर फूट पड़ गई। इण्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस (INTUC) 1947 में चालू की गई और इस पर कांग्रेस पार्टी का नियन्त्रण था। प्रजा समाजवादी पार्टी द्वारा 1948 में हिन्द-मजदूर सभा (HMS) बनाई गई। अमूल परिवर्तनवादियों (Radicalists) द्वारा 1949 में यूनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस (UTUC) स्थापित की गई। ये सभी मजदूर सघ श्रमिकों की दशा उन्नत करने के लिए प्रयत्न करते रहे हैं किन्तु दुःख की बात यह है कि इनमें एकता नहीं और वे किसी साझी विचारधारा या सिद्धान्तों का अनुकूल कार्य नहीं करते। भारतीय मजदूर सघों के विकास सम्बन्धी कुछ आकड़े तालिका 1 में दिए गए हैं।

तालिका 1 भारत में मजदूर संघ आन्दोलन का विकास

वर्ष	पञ्चांगत मजदूर संघों का संख्या	सूचना उपलब्ध कराने वाले संघ	सदस्यता (लाखों में)
1951-52	4 620	2 556	20
1951-62	11 614	7 087	40
1975	28 634	10 158	65
1978	32 207	8 351	60
1981	34 539	6 682	54
1987	49 9	1 663	79
1990	2 016	8 828	70

### मजदूर संघ आन्दोलन की वर्तमान स्थिति

यहाँ यह उल्लेख करना इच्छित होगा कि मजदूर संघ आन्दोलन काफी फैल गया है और उसका जड़ मजबूत होत जा रहा है। इसलिए अब यह स्थायी रूप धारण कर रहा है। तालिका 2 में अखिल भारतीय संस्थाओं का सदस्यता दा गइ है।

ध्यान देने योग्य बात यह है कि भारत में बहुत स मजदूर संघ हैं और कुछ तो बड़े मजदूर संघों से टूट कर बने हैं और कुछ कई मजदूर संघों ने नवो के व्यक्तिगत प्रभाव के कारण बने हैं। किन्तु पाँच मुख्य मजदूर संघों अर्थात् NTUC, HMS, BMS, AITUC और CITU 1989 में हुए सदस्यता के लगभग 74 प्रतिशत के लिए जिम्मेवार हैं। ये अन्य महत्वपूर्ण मजदूर संघ हैं UTUC, -LS और HMKP जिनकी सदस्यता 11 प्रतिशत है। जाहिर है कि भारतीय मजदूर संघ आन्दोलन मुख्य राजनीतिक दलों के श्रमिका के संगठन हैं।

दिसम्बर 1989 से सम्बन्धित अद्यतन अन्तिम आंकड़ा से जो मुख्य श्रम आयुक्त द्वारा घोषित किए गए पता चलता है कि भारतीय मजदूर संघों का कि भारतीय जनता पार्टी से सम्बन्धित मजदूर संगठन है सदस्यता के रूप में प्रथम स्थान पर था और इसकी सदस्य संख्या 31 17 लाख थी। इसके बाद था-इंडियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस जो कि कांग्रेस पार्टी से सम्बन्धित है की सदस्य संख्या 27 06 लाख था इसके बाद सतरा आफ इंडियन ट्रेड यूनियन है जो भक्तवादा कम्युनिस्ट पार्टी से सम्बन्धित है और इसकी सदस्यता 17 98 लाख थी। उत्तरांचल क्रम में हिन्दू मजदूर संघों है जिसकी सदस्य संख्या 14 77 लाख था। साप्ताहिक रूप में भारतीय मजदूर संघों में अपनी सदस्यता 21 प्रतिशत से बढ़ाकर 26 2 प्रतिशत करके अपना स्थिति उन्नत कर ला है जबकि इंडियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस का स्थिति में सदस्यता के अनुपात में—38 85 प्रतिशत से 22 75

प्रतिशत हो जाने से—गिरावट आयी है। साटू (CITU) ने अपनी स्थिति काफी मजबूत की है और कुल सदस्यता में इसका अनुपात 5 75 प्रतिशत से बढ़कर 15 12 प्रतिशत हो गया। आल इंडिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस (AITUC) जो भारतीय कम्युनिस्ट पार्टी से सम्बन्धित है ने भी अपनी स्थिति थोड़ी उन्नत की है (6 प्रतिशत से 7 77 प्रतिशत)। धूमि बहुत से केन्द्रिय मजदूर संघों ने अन्तिम प्रमाण (Provisional verification) के दावों को चुनौती दी है श्रम आयुक्त इन आपत्तियों को जांच कर रहे हैं और इस वर्ष के अन्त तक अन्तिम आंकड़े उपलब्ध हो जाने की उम्मीद है। परन्तु अन्तिम आंकड़ों से संकेत मिलता है कि कांग्रेस-सम्बन्धित इंडियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस की श्रमिकों में ताकत काफी घटी है और भारतीय मजदूर संघों सीटू और आल इंडिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस की शक्ति में वृद्धि हो रहा है। वामपंथी संगठन जैसे सीटू और आइटूक इस बात से धैर्य गए हैं कि दक्षिण पंथी भारतीय मजदूर संघों की ताकत बढ़ गया है।

### मजदूर संघ आन्दोलन के दोष

श्री जी या गिरि के अनुसार भारतीय मजदूर संघ आन्दोलन के तीन मुख्य दोष हैं—(क) छोटे-छोटे मजदूर संघों का प्रधानता—लगभग तान चौधई मजदूर संघों की सदस्यता 500 से कम है (ख) मजदूर संघों का आकार छोटा होने और बहुत थोड़ा चन्दा होने के कारण इनके पास वित्त का अभाव (ग) पूर्ण रूप से वैतनिक अधिकारियों (Paid officials) का कमी।

आन्दोलन के इन मूल दोषों के अतिरिक्त जो कि इस आन्दोलन को दुर्बलता के लिए उत्तरदायी है कुछ अन्य उल्लेखनीय दोष ये हैं—

आन्दोलन का एक गम्भीर दोष यह है कि इन संघों का गैर सदस्यता (Non members) और कई बार तो पैश्वर राजनीतिज्ञों के हाथ में ही रहता है। भूतकाल में इस

तालिका 2 केन्द्रीय मजदूर संघों की सदस्यता

सदस्यता (लाखों में)

	अद्यतन सर्वेक्षण जो 31 12 89 को हुआ*		पिछला सर्वेक्षण जो 31 12 80 को हुआ**	
	कुल	प्रतिशत	कुल	प्रतिशत
1 BMS	31 17	26 20	12 11	21 04
2 INTUC	27 06	22 75	22 36	38 85
3 CITU	17 98	15 12	3 31	5 75
4 HMS	14 77	12 42	7 63	13 26
5 AITUC	9 24	7 77	3 45	5 99
6 UTUC (Lenin Sarani)	8 03	6 75	6 21	10 79
7 UTUC	5 40	4 54	1 65	2 87
8 NFITU	5 30	4 45	0 84	1 46
कुल	118 95	100 0	57 55	100 0

\* अनन्तिम आकड़े \*\* अन्तिम आकड़े

स्रोत हिन्दुस्तान टाइम्स 7 अगस्त 1994

INTUC—इंडियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस AITUC—आल इंडिया ट्रेड यूनियन कांग्रेस CITU—सेंटर आफ इंडियन ट्रेड यूनियन्स  
HMS—हिन्दू मजदूर सभा BMS—भारतीय मजदूर सघ UTUC—यूनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस UTUC—LS—यूनाइटेड ट्रेड यूनियन  
कांग्रेस—लैबन सारणी NFITU—नैशनल फेडरेशन आफ इंडियनेन्ट ट्रेड यूनियन्स

कुछ भी कराण रहे हो किन्तु यह बात विशेष महत्व रखती है कि मजदूर संघों का नेतृत्व स्थायी सदस्य ही करें क्योंकि वे श्रम-वर्ग की समस्याओं से परिचित होते हैं। इस सम्बन्ध में यह उल्लेख करना अनिवार्य है कि भारतीय मजदूर सघ आन्दोलन पर राजनीतिक दल ही छाए रहे हैं और यह स्थिति आज भी उसी तरह बनी हुई है। ऐसी स्थिति में श्रमिकों के हितों की उपेक्षा की जाती है और मजदूर संघों को राजनीतिक दलों के हितों को प्रोन्नत करने के लिए इस्तेमाल किया जाता है।

आन्दोलन का एक दोष यह है कि बहुत से मजदूर संघ श्रमिकों की वफादारी प्राप्त करने में असफल रहे हैं और न ही वे उनके वफादार रहने की आवश्यकता पर बल देते हैं। अधिकतर मजदूर संघ हड़ताल करवाने में व्यस्त रहते हैं और श्रमिकों के हितों को बढ़ाने के लिए नियोजकों (Employers) से सोदेबाजी करते रहते हैं। इस कारण बहुत से अन्य उपयोगी कार्यों की ओर ध्यान नहीं दिया जाता। इनमें बीमारी में चिकित्सा योग्यता श्रमिकों पर आश्रित व्यक्तियों को सहायता शैक्षणिक एवं सांस्कृतिक कार्य आदि शामिल हैं।

अन्तिम मजदूर संघ आन्दोलन पर हमारे श्रम वर्ग के स्वभाव का भी प्रभाव पड़ा है। उदाहरणार्थ श्रमिकों की अशिष्टता और अज्ञान उनका प्रभावपूर्ण भाषा जाति परम्परा आदि के आधार पर श्रमिकों में भिन्नता बम

मजदूरी और मजदूर संघों के चन्दे देने की कम क्षमता आदि मजदूर संघों की मुख्य कमजोरियाँ हैं।

दूसरी योजना ने मजदूर संघ आन्दोलन के दोषों का वर्णन करते हुए लिखा, “मजदूर संघों की अधिकता, राजनीतिक शत्रुता संसाधनों की कमी और श्रमिकों में एकता न होना वर्तमान संघों की कुछ मुख्य कमजोरियाँ हैं।”

मजदूर संघ आन्दोलन को मजबूत बनाने के उपाय

श्रमिकों के हितों की सर्वोत्तम रूप में रक्षा करने और इन्हें बढ़ाने के लिए यह अनिवार्य है कि इनकी सौदाशक्तिक (Bargaining power) प्रबन्धकों के बराबर हो। अतः मजदूरों के हितों की रक्षा करने और उत्पादन के लक्ष्य प्राप्त करने के लिए एक शक्तिशाली मजदूर संघ आन्दोलन का विकास आवश्यक है। श्री यी वी गिरि ने इस सम्बन्ध में लिखा है “यदि मजदूर संघ आन्दोलन में एकता न हो और वह इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए शक्तिशाली न हो तो पूर्णरूपेण समाजवादी लोकतन्त्र के आधार पर बनाए गए औद्योगिक ढाँचे की बुनियाद पक्की नहीं होगी और ऐसी हालत में सरकार अपने सर्वोत्तम आदर्श और कार्यक्रमों के होते हुए भी श्रम वर्ग को बुनियादी अधिकार दिलाने में कठिनाई अनुभव करगी।”

(1) एकता की आवश्यकता—वर्तमान स्थिति में औद्योगिक विवादों (Industrial disputes) को सुलझाने में राजनीतिक शत्रुता, श्रमिकों में फूट और बहुत से सघों का विद्यमान होना इनकी मजबूती के कम होने के कारण है। इसलिए एकता का होना अनिवार्य है। जो लोग मजदूर सघ आन्दोलन में विश्वास रखते हैं, उन्हें मिलकर एक केन्द्रीय संस्था कायम करनी चाहिए जो उनकी माँगों को सदा पेश करे। एक दूसरा उपाय यह है कि विभिन्न मजदूर संघों में एक सख्त प्रोग्राम तैयार करें। देश में औद्योगिक शान्ति (Industrial peace) की स्थापना के लिए मजदूर सघों में एकता का होना अत्यन्त आवश्यक है। तभी इन सघों की शक्ति बढ़ेगी।

(2) अस्वास्थ्यकर राजनीति के प्रभावों को दूर करना—आजकल मजदूर सघों का नेतृत्व राजनीतिक नेताओं के हाथ में है क्योंकि इस आन्दोलन का नियंत्रण राजनीतिक दलों के पास है। चूँकि मजदूर सघों के नेताओं के हित राजनीतिक दलों की विचारधारा से जुड़े होते हैं, वे अपने राजनीतिक दलों के हितों की रक्षा के लिए श्रम-वर्ग के हितों को बलिदान कर देते हैं। समय आ चुका है कि श्रम-वर्ग अपने आपको राजनीतिक दलों की चाला से बचाए।

(3) एक सघ एक उद्योग—एक ही औद्योगिक स्थापना (Industrial establishment) में बहुत से मजदूर सघों के कायम हो जाने से उनमें आपसी शत्रुता पनपती है। इस कारण मजदूर सघों में एक बुनियादी कमजोरी आ जाती है। इससे उनकी सामूहिक सौदाशक्ति (Collective bargaining power) कम हो जाती है और वे श्रमिकों के शायज हितों के लिए भी सघर्ष नहीं कर पाते। अभी तक भारत में 'एक उद्योग में एक सघ' का अद्वय प्रयत्न नहीं हुआ। मजदूर सघ आन्दोलन की प्रभाविता को बढ़ाने के लिए यह बहुत ही आवश्यक है।

(4) श्रम वर्ग द्वारा नेतृत्व (Working class leadership)—विश्व के अन्य देशों की भांति भारत में भी मजदूर सघ 'बाहरी व्यक्तियों' (Outside) या गैर सदस्यों (Non members) द्वारा चलाए गए। श्रमिक निधन और अतिशय होने के कारण सदा नौकरों से निकाल दिए जाने के भय से इनमें सक्रिय भाग नहीं लेते थे। इसलिए नियोजकों (Employers) के सामन श्रमिकों का शिकायत पेश करने के लिए समज में प्रतिप्रशाली व्यक्तियों को मजदूर सघों का नेतृत्व सभलन की प्रायत का जगो। अन-यात्री व्यक्तियों ने मजदूर सघ आन्दोलन के विकास में महत्वपूर्ण भाग अदा किया है। किन्तु नेतृत्व व भी नर-पहलु होते हैं। उदहरणाय बहुत स वनरी व्यक्ति न श्रमिकों की भडकाने का काम से नर-पहलु व्यक्ति का

अपनी राजनीतिक शतरज के मोहरे समझते थे। इसी कारण तो विभिन्न मजदूर सघों में आपसी मतभेद और शत्रुता पनपती। इसलिए यह अनिवार्य है कि श्रमिक स्वयं मजदूर सघों का नेतृत्व अपने हाथ में लें। आज श्रमिक यह महसूस करने लगे हैं कि बाहरी नेतृत्व की जगह मजदूर स्वयं इनका नेतृत्व सभल सकते हैं। कुछ लोगों का यह खयाल है कि भारत में श्रम-वर्ग (Working class) अभी तक इतना प्रौढ़ नहीं बना कि आवश्यक नेतृत्व प्रदान कर सके। इस सम्बन्ध में कलकत्ता में खोले गए एशियन ट्रेड यूनियन कॉलेज का विशेष महत्व है जिसका उद्देश्य नौजवान श्रमिकों को मजदूर सघों के परिचालन सम्बन्धी शिक्षा देना है।

(5) जिम्मेदार मजदूर सघ नेतृत्व—मजदूर सघों के नेताओं को सघों को उपलब्ध संवैधानिक एवं कानूनी अधिकारों की जानकारी होनी चाहिए। उन्हें उन अधिकारों का प्रयोग श्रमिकों के हितों की रक्षा के लिए करना चाहिए। किसी मजदूर सघ नता में स्वतन्त्रता की चाह सतोप, उद्यम, उत्साह और इमानदारी के गुण होने चाहिए।

(6) श्रमिक के दायित्व—आजकल मजदूर सघ अपना ध्यान श्रमिकों की माँगों की ओर हा रखते हैं। समय आ गया है कि वे अब श्रमिकों में अनुशासन और दायित्व के गुणों का भी विकास करें ताकि वे अपना कार्य मन लगाकर करें। मजदूर सघों को पहले श्रमिकों को उनके कर्तव्यों और दायित्वों की जानकारी करानी चाहिए और बाद में उनमें अधिकारों और विशेषाधिकारों (Privileges) के बारे में सचेत करना चाहिए। इनके अतिरिक्त, श्रमिकों को यह अहसास होना चाहिए कि उन्हें एक समृद्ध राज्य का निर्माण करना है। श्री यो यी गिरि ने ठीक ही लिखा है, "समाजवाद के लिए औद्योगिक लोकतन्त्र (Industrial democracy) की स्थापना करते आवश्यक है जिसके लिए एक ओर तो अनुशासन और दूसरी ओर इमानदारी और कुशल काम जरूरी है।"

इस सम्बन्ध में यह उल्लेख कर देना उचित होगा कि मजदूर सघों के लिए जनता का सहयोग अनिवार्य है और यह उसी हालत में प्राप्त हो सकता है यदि श्रमिक अपने कर्तव्यों और दायित्वों के उचित रूप से जाग्रत हो जायें। उनमें अतिरिक्त श्रमिकों का एस उपायों का प्रयोग नहीं करना चाहिए जो उत्पादन को हानि पहुंचाए। यद्यपि हमारा अभिप्राय "काम का गति कम करने वाले उपायों" (Go slow methods) से है।

(7) मजदूर सघों की अधिक लाभदायकता—भारतीय मजदूर सघ एक प्रकार की हड़ताल समितियाँ (Strike committees) हैं। यदि मजदूर सघों का उद्देश्य श्रमिकों की वैयक्तिक या सामूहिक शिकायतों का प्रतिकार करना ही है, तो जैसा ही वे शिकायतें दूर हो

जाती है श्रमिकों की सघों में दिलचस्पी कम हो जाती है। इस प्रकार की स्थिति सघों के लिए अच्छी नहीं। श्रमिकों को दिलचस्पी को स्थायी रूप में कायम रखने के लिए उन्हें दुर्घटनाओं की हालत में क्षतिपूर्ति (Compensation) चिकित्सक सहायता आदि की सुविधाएँ भी उपलब्ध करानी चाहिएँ।

इसके अतिरिक्त मजदूर सघों के लिए हड़ताल निधि (Strike fund) कायम करना अत्यन्त आवश्यक है। निर्धन होने के कारण श्रमिक काफी दिनों तक काम न करने के लिए तैयार नहीं होते। इसलिए जो हड़ताल लम्बी हो जाती है वह साधारणतया असफल हो जाती है। इस कारण यह

आवश्यक है कि मजदूर सघ हड़ताल निधि में से श्रमिकों को हड़ताल वेतन (Strike pay) के रूप में निर्वाह के लिए कुछ राशि दे। इससे मजदूर सघों की शक्ति बहुत बढ़ जाएगी और दूसरी ओर वे अपने सदस्यों से अधिक वफादारी की आशा कर सकते हैं।

मजदूर सघ आन्दोलन का भविष्य उज्ज्वल है। ऊपर दिए गए कुछ सुझावों को लागू करना आवश्यक है। सरकार भी मजदूर सघों को उचित दिशा में विकसित करने का प्रयास कर रही है। हमारे मजदूर सघों की शक्ति इतनी बढ़ जानी चाहिए कि सरकार तथा नियोजकों को हर महत्वपूर्ण मामले में परामर्श करना पड़े।



## श्रम समस्याएं और श्रम-नीति (LABOUR PROBLEMS AND LABOURS POLICY)

### 1 औद्योगिक विवाद (Industrial Disputes)

श्रमिका और नियोजकों के बीच मध्यम और विषम होने रहते हैं। इन मध्यमों को औद्योगिक विवाद कहते हैं। इनके कारण बड़े प्रकार के आपस परस्पर सामंजस्य आते हैं। उन्होंने श्रमिका द्वारा हड़ताल काम की गति धीमा करना, नियोजकों द्वारा तानाबान्धियाँ, Lockouts आदि चीजें हड़ताल सफल हो या विफल किन्तु इन कारणों से श्रमिकों और मजदूरों के आपसी सम्बन्ध खराब हो जाते हैं। इससे सबसे हानिकारक परिणाम उत्पादन का क्रमांक फलस्वरूप राश्ट्रिय आय का कम हो जाना होता है। अतः यह अनिवार्य है कि औद्योगिक विवादों के कारणों का जांच की जाए और उनको दूर करने के उपाय सोचे जाय।

### औद्योगिक विवादों का प्रवृत्ति (Trend in Industrial Disputes)

प्रथम विश्वयुद्ध ने श्रमिका को अपने अधिकारों का वारं वार ज्ञापित कर दिया और उन्हें इनके लिए सघष करने के लिए प्रेरित कर दिया। उस समय के पश्चात् एक विशाल पैमाने पर औद्योगिक सघष आरम्भ हो गया। 1928 और 1930 के बीच बहुत भारी संख्या में हड़ताल हुईं। चूंकि मजदूर सघष आन्दोलन पर साम्यवाद छा गये थे वे पूँजीवादी अर्थव्यवस्था को हड़तालों द्वारा तहस नहस करना चाहते थे। द्वितीय विश्वयुद्ध के सरकारों ने हड़तालों और तालाबन्धियों पर प्रतिबन्ध लगा दिया ताकि औद्योगिक उत्पादन पर दुष्प्रभाव न पड़े। औद्योगिक विवादों का समझौता एवं अधिनिर्णय (Adjudication) द्वारा हल किया गया। द्वितीय विश्वयुद्ध के पश्चात् औद्योगिक विवादों में भारी वृद्धि हुई। 1947 में 1,811 औद्योगिक चण्डे हुए जिनमें 18 लाख श्रमिक सम्बन्धित थे। इस प्रकार काम बन्द होने से 16.5 लाख मानव दिनों (mandays) का हानि हुई।

तालिका 1 में स्वतन्त्रतापश्चात् काल में औद्योगिक विवादों के आंकड़े दिए गए हैं। इस तालिका का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने से निम्नलिखित बातों का पता चलता है।

(i) मानव दिनों का बढ़ती हुई हानि की प्रवृत्ति—औद्योगिक विवादों से सम्बन्धित श्रमिका और इनके कारण मानव दिनों का हानि (Mandays lost) का एक बन्धनता हुई प्रवृत्ति देखने में आती है। 1961 में 49 लाख मानव दिनों का हानि के विरुद्ध 1971 में 165 लाख मानव दिनों का हानि हुई। 1973-74 में कामतो की वृद्धि के कारण परिस्थिति और भी बिगड़ गयी और 1974 में 472 लाख मानव दिनों का हानि का रिकार्ड कायम हो गया। 1975 में आपतकालीन स्थिति की घोषणा के कारण और आन्तरिक सुरक्षा कानून (Maintenance of Internal Security Act) और भारतीय सुरक्षा नियम (Defence of India Rules) के भय के कारण औद्योगिक विवादों में क्रमांक बढ़ा। किन्तु आपतकालीन स्थिति की समाप्ति के पश्चात्, श्रम अशांति फिर हो गयी। 1976 में 127 लाख मानव दिनों का हानि के विरुद्ध 1977 में 253 लाख मानव दिनों का हानि हुई। परिस्थिति 1978 में कुछ सुधरी परन्तु 1979 में फिर खराब हो गया। 1979 के दौरान हड़तालों के कारण 297 लाख मानव दिनों और तालाबन्धियों के कारण केवल 74 लाख मानव दिनों (कुल का 20 प्रतिशत) का हानि हुई। ऐसा लगता था जैसे मजदूर सघषों ने युद्ध का रास्ता अपना लिया हो। किन्तु 1980 में इन्दिरा कांग्रेस द्वारा पुनः शासन सभालने के पश्चात् निराशा का ने अपनी ताकत दिखाना शुरू कर दी। 1980 में हड़तालों के कारण 120 लाख मानव दिनों (कुल का 55 प्रतिशत) और तालाबन्धियों के कारण 99 लाख मानव दिनों (कुल का 45 प्रतिशत) का हानि हुई। लगभग यही परिस्थिति 1981 में बना रहा और 226 लाख मानव दिनों औद्योगिक चण्डों के कारण बर्बाद हो गये। 1982 में बम्बई टेक्सटाइल हड़ताल ने स्थिति और बिगड़ दी और इस वर्ष का दौरान 746 लाख मानव दिनों का हानि हुई। यह एक नया रिकार्ड है। बम्बई टेक्सटाइल हड़ताल के कारण कुल रूप में 548 लाख मानव दिनों का हानि हुई जिसमें से 414 लाख मानव दिनों का 1982 में और 134 लाख मानव दिनों का 1983 में हानि हुई। इस औद्योगिक अशांति

तालिका 1 : हड़ताल और तालाबन्दी में मानव दिवस हानि तथा सन्निहित श्रमिक

वर्ष	श्रमिक सन्निहित			मानव दिवस हानि			औसत दिन जिनके दौरान एक श्रमिक सन्निहित रहा	
	हड़ताल (हजारों में)	तालाबन्दी	कुल	हड़ताल (लाखों में)	तालाबन्दी	कुल	हड़ताल में	तालाबन्दी में
1961	432 (84)	80 (16)	512 (100)	30 (60)	19 (40)	49 (100)	12	11
1971	1,476 (91)	169 (9)	1,645 (100)	118 (71)	47 (29)	165 (100)	8	34
1976	550 (75)	186 (25)	736 (100)	28 (22)	99 (78)	127 (100)	5	53
1981	1,261 (79)	327 (21)	1,588 (100)	212 (58)	154 (42)	366 (100)	17	47
1983	1,167 (80)	294 (20)	1,461 (100)	249 (53)	219 (47)	468 (100)	21	75
1985	878 (81)	201 (19)	1 079 (100)	115 (35)	177 (65)	292 (100)	13	88
1986	1,444 (88)	201 (12)	1,645 (100)	188 (58)	139 (42)	327 (100)	13	69
1987	1,495 (84)	275 (16)	1,770 (100)	143 (40)	213 (60)	353 (100)	9	77
1988	937 (79)	254 (21)	1191 (100)	125 (37)	214 (63)	339 (100)	13	84
1989	1,158 (85)	206 (15)	1,364 (100)	107 (33)	220 (67)	327 (100)	9	107
1990	1,162 (89)	146 (11)	1,308 (100)	106 (44)	135 (56)	241 (100)	9	92
1991	872 (65)	470 (35)	1,342 (100)	124 (47)	140 (53)	264 (100)	14	30
1992	767 (61)	485 (39)	1,252 (100)	151 (48)	161 (52)	312 (100)	20	33
1993	672 (76)	282 (24)	954 (100)	56 (38)	147 (72)	203 (100)	8	52

नोट कोष्ठक में दिए गए आंकड़े कुल का प्रतिशत हैं।

के लिए निम्नलिखित कारण जिम्मेदार थे—(2) ऐसे मजदूर सभ जो आपातकाल के दौरान मजदूरों में अपनी साख खो बैठे थे हड़ताल द्वारा इसे पुनः प्राप्त करना चाहते थे (22) देश में विद्यमान राजनीतिक अस्थिरता का प्रभाव मजदूर सभ के नेताओं के दृष्टिकोण पर पड़ा प्रतिद्वन्द्वी वर्गों ने सरकारों से, जो या तो अस्थिर थीं या निकट भविष्य में हटने वाली थी, अधिकाधिक रियायत प्राप्त करने की कोशिश की (22) गैर-जिम्मेदार मजदूर सभ नेतृत्व के कारण श्रमिकों में बढ़ती हुई अनुशासनहीनता और (20) नियोजकों द्वारा श्रमिकों को दण्ड देने के लिए तालाबन्दी का अधिक बार प्रयोग।

(22) मानव-दिनों की हानि में तालाबन्दीयों का बढ़ता हुआ भाग—तालिका 1 का गहन निरीक्षण करने से यह साफ पता चलता है कि हाल ही के वर्षों में तालाबन्दी और कुल श्रमिक-दिवसों की सख्या में किस दर से वृद्धि हो रही है। आपातकाल के वर्षों में तालाबन्दी की वृद्धि-दर अपनी चरम सीमा पर थी। 1976 के पूरे वर्ष में हड़तालों के कारण 28 लाख मानव-दिवसों की हानि हुई थी जबकि 1975 में 167 लाख मानव दिवस नष्ट हुए थे। इसमें तालाबन्दी के कारण 1976 में 99 लाख मानव-दिवसों की हानि हुई। इससे यह स्पष्ट हो जाता है कि एकाधिकारवादियों ने आपातकाल के वर्ष 1976 में किस

ताह से श्रमिकों को दबाया था। जुर्माना वर्ग द्वारा तालाबंदी श्रमिकों को सजा देने का एक रूप है। अतः यह एक दितव्य अध्ययन होगा कि एक श्रमिक हड़ताल और तालाबंदी में किस अनुपात से सन्निहित रहा तथा दोनों में किस अनुपात से मानव-दिवसों को हानि हुई। तालिका 1 में दिये हुए आँकड़ों से स्पष्ट हो जाता है कि 1976 में एक श्रमिक औसत रूप से 5 दिन हड़ताल में सन्निहित था, इसके विपरीत तालाबन्दीयों में 53 दिन की हानि हुई। 1961 से 1978 तक के आँकड़ों का विश्लेषण करने से यह बात स्पष्ट हो जाती है कि एक हड़ताल ॥ या 9 दिन से अधिक नहीं टिकी है लेकिन 1973-74 में हो तालाबन्दी के कारण मानव-दिनों की बरबादी में अधिकाधिक वृद्धि होती चली गयी है। 1975 के वर्ष में तालाबन्दी की औसत अवधि 26 मानव दिन से लेकर 47 मानव दिन तक रही। 1976 में यह 53 मानव दिन तक पहुँच गयी। इससे यह स्पष्ट है कि 1976 का वर्ष अधिकारवादियों की कृपा से कारखानादारों के लिए बरदान स्वरूप था। तालाबन्दी के कारण 1976 में समस्त मानव दिनों के 78 प्रतिशत दिनों की हानि हुई। यह श्रमिक वर्ग के विरुद्ध किये गए अपराध का एक भयंकर दस्तावेज है। 1985 के दौरान तालाबन्दीयों के कारण 65 प्रतिशत और 1989 में 67 प्रतिशत मानव-दिन बर्बाद हुए। 1992 और 1993 के दौरान भी तालाबन्दीयों के कारण 52% और 67% मानव-दिनों की क्रमशः हानि हुई। मानव-दिनों की हानि के अपेक्षाकृत अधिक भाग से यह संकेत मिलता है कि जहाँ सरकार औद्योगिक झगड़ों के लिए मजदूरों को विधेय ठहराती है, वहाँ पर तालाबन्दीयों का भी गहन विश्लेषण करने की आवश्यकता है ताकि श्रम वर्ग के विरुद्ध इनके बार-बार प्रयोग को रोक जा सके।

### औद्योगिक विवादों के कारण (Causes of industrial disputes)

औद्योगिक विवादों के कई कारण हैं। सबसे महत्वपूर्ण कारण अधिक मजदूरी की मांग है। यह सवमान्य बात है कि भारतीय उद्योगपति मजदूरों देने का सम्बन्ध में एक उदार नीति नहीं अपना सके। पिछले कुछ वर्षों में मजदूरों में वृद्धि कीमतों में वृद्धि के अनुपात में नहीं हुई। बहुत स औद्योगिक झगड़े अधिक मजदूरी की मांग का परिणाम हैं।

1. बोनस की मांग या बोनस बढ़ाने की मांग औद्योगिक झगड़ों का दूसरा कारण है। श्रमिकों में यह चेतना बढ रही है कि उन्हें फर्मों के लाभ में से अधिक भाग मिलना चाहिए। चीन मिल मालिकों ने इस बात को स्वीकार नहीं किया है, इसलिए बहुत से औद्योगिक झगड़े इसका परिणाम हैं।

बहुत से औद्योगिक झगड़ों का कारण काम की दशाओं (Working conditions) में सुधार करना होता है। इनम

काम के कम घण्टे, अधिक सुरक्षा के उपाय, कैण्टीन की सुविधाएँ, छुट्टियाँ और अवकाश शामिल हैं।

अन्य कारणों में उल्लेखनीय ये हैं नियोजकों द्वारा मजदूर सघों की स्वीकृति न देना, प्रतिनिधित्व के लिए प्रतियोगी मजदूर सघों में संपर्क, कारखाने में सुव्यवस्थीकरण (Rationalisation) चालू करना, श्रमिकों में छटनी (Retrenchment) का भय, मजदूर सघ के नेताओं को अपमानित करना, आदि। कभी-कभी राजनीतिक कारणों से भी हड़ताले घोषित की जाती हैं।

1966-71 के दौरान मजदूरी और बोनस (या श्रमिकों की आर्थिक मांगों) के कारण 46 से 50 प्रतिशत औद्योगिक विवाद हुए। इसके पश्चात् आर्थिक मांगों के कारण औद्योगिक झगड़ों में कमी हुई और आपातकाल के मुख्य वर्ष अर्थात् 1976 के दौरान यह आँकड़ा गिरकर 37 प्रतिशत हो गया। परन्तु इस काल में बोनस के कारण अधिक हड़ताले होने का कारण यह था कि सरकार ने बोनस को उत्पादित से जोड़ने की घोषणा की। परिणामतः सरकार ने बोनस का एक विलम्बित मजदूरी (Deferred wage) के रूप में भुगतान करने की पद्धति आपातकाल के दौरान समाप्त कर दी। सरकार ने श्रमिकों को आपातकालीन अतिरिक्त (Allocable Surplus) के वितरण के फारमूले की ध्वस्त में दलालाएँ रखा परन्तु इस सम्बन्ध में कोई अंतिम निर्णय न किया। आपातकाल की समाप्ति के पश्चात् श्रम-वर्ग की आर्थिक मांगों पर पुनः बल दिया गया। 1978 से 1986 के दौरान मजदूरी और बोनस के कारण 32 से 40 प्रतिशत तक औद्योगिक विवाद हुए।

छटनी छुट्टी और काम के घण्टे 1961 में कुल औद्योगिक विवादों के 32 प्रतिशत के लिए जिम्मेदार थे। 1971 तक यह आँकड़ा कम होकर 24 प्रतिशत हो गया परन्तु 1976 में बढ़कर 33 प्रतिशत हो गया। 1981 से 1986 के दौरान इन कारणों से लगभग 21 से 24 प्रतिशत औद्योगिक झगड़े उत्पन्न हुए।

अन्य कारणों में 22 से 34 प्रतिशत औद्योगिक विवादों की जन्म दिया। 1961-72 के दौरान इनमें उताव-चढ़ाव अवश्य हुआ परन्तु इसके बाद के काल 1978 से 1986 के दौरान 28 से 47 प्रतिशत औद्योगिक विवाद इनके कारण हुए।

### 2. औद्योगिक विवादों का समाधान (Settlement of Industrial Disputes)

एक समय था जबकि सरकार पूँजीपतियों और मजदूरों के बीच संधि को कानून तथा व्यवस्था (Law and order) की समस्या समझती थी परन्तु यह एक ठीक दृष्टिकोण नहीं था। कारण यह है कि हड़ताले एवं तालाबन्दीय उत्पादन

और राष्ट्रीय आय पर दुष्प्रभाव डालते हैं और परिणामतः अर्धव्यवस्था और उपभोक्ताओं की दृष्टि में इन्हे सुलझाना आवश्यक है। ब्रिटिश सरकार ने 1929 में औद्योगिक विवाद अधिनियम पास किया जिसके आधीन प्रबन्धको एव मजदूरों के बीच होने वाले झगड़ों को औद्योगिक न्यायालयों (Industrial courts) के सामने रखा जा सकता था (किन्तु ये न्यायालय स्थापित न किये गये)। युद्धकाल में सरकार ने अनिवार्य समझौता या अधिनिर्णयन (Compulsory conciliation and arbitration) द्वारा समस्या का समाधान किया।

### 1947 का औद्योगिक विवाद अधिनियम (1956 के संशोधन के साथ)

1947 में भारत सरकार ने औद्योगिक विवाद अधिनियम पास किया जिसके आधीन विवादों को रोकने और समझौता करने की मशीनरी कायम का गई। 1956 में इस अधिनियम में संशोधन किया गया। औद्योगिक शांति स्थापित करने और औद्योगिक विवाद हल करने की वर्तमान मशीनरी के मुख्य अंग निम्नलिखित हैं—

(i) कार्य समितियाँ (Works Committees)—नियोजकों और नियोजिता क याच अच्चे सम्बन्ध स्थापित करने के लिए कार्य समिति कायम की गयी है। इनका उद्देश्य मजदूरों एव नियोजकों के बीच दैनिक जीवन में उत्पन्न होने वाले छोट मोटे झगड़ों को हल करना है। सरकार ऐसे औद्योगिक प्रतिष्ठानों (Industrial establishments) को जिनमें 100 से अधिक व्यक्ति काम करते हैं इन कार्य समितियों को स्थापित करने का निर्देश दे सकती है। जून 1987 तक अन्त तक केन्द्र सरकार के 560 उद्यमों में कार्य समितियाँ काम कर रहा था।

(ii) समझौता अधिकारी (Conciliation officers)—सरकार विशेष प्रदेशों एव उद्योगों के लिए समझौता अधिकारी नियुक्त करता है। औद्योगिक झगड़ा उत्पन्न होने की हालत में समझौता अधिकारी का यह कर्तव्य है कि वह दोनों दलों में बातचात आरम्भ करकर समझौता करा दे। यदि वह इस कार्य में विफल हो जाए, तो वह इस बार में सरकार को रिपोर्ट भेज दे जिसमें अपनी विफलता के कारण और समझौते के लिए किए गए उपायों का वर्णन होना चाहिए।

(iii) समझौता बोर्ड (Board of conciliation)—सरकार समझौता बोर्ड नियुक्त कर सकती है जिसमें एक अध्यक्ष (काई स्वतन्त्र व्यक्ति) और दो या चार व्यक्ति जो नियोजकों और श्रमिकों के प्रतिनिधि हों शामिल होंगे। समझौता बोर्ड उस औद्योगिक विवाद की छानबीन करेगा जो उसे सरकार द्वारा सौंपा गया हो। बोर्ड

को सरकार को अपनी सफलता या विफलता की रिपोर्ट भेजनी होगी।

(iv) जाच न्यायालय (Court of enquiry)—जब कोई औद्योगिक विवाद समझौता अधिकारी या समझौता बोर्ड द्वारा सुलझाया न जा सके तो मामला जाच न्यायालय को सौंप दिया जाता है। न्यायालय एक या अधिक स्वतन्त्र व्यक्तियों पर आधारित हो सकता है। न्यायालय छानबीन करने के पश्चात् अपना रिपोर्ट सरकार को भेज देता है जो अधिनिर्णयन (Adjudication) के लिए औद्योगिक न्यायाधिकरण (Industrial tribunal) को सौंप देता है।

(v) श्रम न्यायालय (Labour courts)—राज्यीय सरकार द्वारा नियोजकों के विवादास्पद आदेशों प्रबन्धों द्वारा निलम्बित और पदच्युत (Suspended and dismissed) किए गए कर्मचारियों हड़तालों और तालाबन्दीयों के कानूनी या गैर कानूनी होने के बारे में निर्णय करने के लिए श्रम न्यायालय स्थापित किए गए हैं। श्रम न्यायालय इन मामलों के बारे में शीघ्र निर्णय कर सरकार को रिपोर्ट भेज देते हैं।

(vi) औद्योगिक न्यायाधिकरण (Industrial tribunals)—दो प्रकार के औद्योगिक न्यायाधिकरण कायम किए गए हैं—राज्यीय न्यायाधिकरण (State tribunals) और राष्ट्रीय न्यायाधिकरण (National tribunals)। राज्यीय सरकार मजदूरों ब्यान्स लाभ सहभाजन (Profit sharing) आदि से सम्बन्धित मामलों में से एक से अधिक न्यायाधिकरण कायम कर सकती है। राज्यीय न्यायाधिकरण में उच्च न्यायाधीश स्तर का व्यक्ति लगाया जाता है। राष्ट्रीय न्यायाधिकरण की नियुक्ति केन्द्रीय सरकार द्वारा की जाती है। इसे ऐसे मामलों सौंपे जाते हैं जहाँ या तो राष्ट्रीय महत्त्व रखते हों या जो ऐसे औद्योगिक प्रतिष्ठानों (Industrial establishments) से सम्बन्धित हों जहाँ एक से अधिक राज्यों में स्थित होते हैं। राज्यीय एव राष्ट्रीय न्यायाधिकरण के फैसलों को दोनों पक्षों को मानना पड़ता है।

मशीनतात्त्व के अतिरिक्त इस कार्य के लिए पिछले कुछ वर्षों में दो और व्यवहार (Practices) भी लोकप्रिय हो गए हैं।

साझी प्रबन्ध परिषद् (Joint Management Council)—सरकार यह महसूस करती है कि श्रमिकाओं के प्रबन्ध कार्य से जोड़ना चाहिए और इसलिए यह सभी उद्योगों में साझा प्रबन्ध परिषदों की स्थापना को सिफारिश करती है। इन परिषदों द्वारा श्रमिकों को प्रबन्ध सम्बन्धी समस्याओं की जानकारी प्राप्त होगी वे कुछ हद तक प्रबन्धकों की कठिनाइयों से भी परिचित हो सकेंगे और परिणामतः प्रबन्ध और श्रम में अच्चे सम्बन्ध स्थापित हो

सकेंगे। जहाँ कहीं भी सामाजी प्रबन्ध परिषद स्थापित की गई है, इससे औद्योगिक सम्बन्ध अच्छे हो गए हैं। एक सन्तुष्ट श्रम शक्ति का विकास हुआ है। व्यर्थ व्यय में कमी हुई है। उत्पादित (Productivity) बढ़ी है और लाभ का मात्रा उन्नत हुई है। श्रमिक सभी राष्ट्राधिकृत वेता के निदेशक मण्डल (Board of directors) पर भाग्य कर रहे हैं। सरकार ने अक्टूबर 1975 में एक प्रस्ताव द्वारा श्रमिक सहभागिता को एक और योजना 1977 में सावजनिक क्षेत्र के ऐसे प्रतिष्ठानों में लागू की जिनमें कम से कम 100 श्रमिक कार्य करते हैं। सितम्बर 1994 तक यह योजना 246 सार्वजनिक क्षेत्र के उद्योगों में लागू की जा चुकी है।

अनुशासन संहिता (Code of discipline)—1958 में भारतीय श्रम सम्मेलन ने उद्योग के लिए एक अनुशासन संहिता तैयार की। इस संहिता को राष्ट्रीय मजदूर संघों का समर्थन प्राप्त हो गया और इसे नियोजकों का विभिन्न संस्थाओं ने भी स्वीकार कर लिया। अनुशासन संहिता के अनुसार नियोजकों और श्रमिकों ने अपनी इच्छा से यह मान लिया कि वे कारखाने में आपसी विश्वास और सहकारिता का बढावा देने के लिए और अपने सभी विवादों और शिकायतों को आपसी बातचीत, समझौते और स्वाच्छक मध्यस्थ निष्पत्ति (Voluntary arbitration) द्वारा हल करने और साधा कारवाही करने से गुजर कराना अनुशासन संहिता द्वारा

(क) हड़ताल और तालाबन्धि को उचित अधिभूषण (Notice) के बिना घातित नहीं किया जा सकता (ख) विभिन्न दलों को बिना एक दूसरे से परामर्श किए कोई एकतापूर्ण कार्य नहीं करना चाहिए (ग) न तो काम को धाम करने के उपायों का प्रयोग होना चाहिए, न ही उत्पन्न कर संयंत्र (Plant) का सम्पत्ति को नुकसान पहुंचाना चाहिए, न ही हिंसक क्रियाओं का प्रयोग करना चाहिए, न धमकाना एवं बल प्रयोग करना चाहिए, यदि (ग) विवादों को हल करने का वतमान भरावारा का नतीजा मिलना चाहिए और उसका द्वारा किए गए फैसलों और सनदीतों को एकदम लागू करना चाहिए

अनुशासन संहिता को 150 नियोजकों और 115 एस. एम.टी. संघों द्वारा स्वीकार किया गया है। जिस केंद्राध्यक्ष नियोजकों का श्रम संघ वे सम्बन्ध नहीं है। यह संहिता सार्वजनिक क्षेत्र के उन उद्योगों पर लागू है जहाँ सम्मान्यता या निर्माण का रूप में चलाना जा रहा है।

औद्योगिक विश्रान्ति (Industrial Truce)—1962 में निर्देशक एवं श्रमिकों का केंद्राध्यक्ष संस्थाओं का एक संघ देवेंद्र में एक औद्योगिक विश्रान्ति पत्रावलि प्राप्त किया गया जिसमें अनुसार श्रमिकों की स्थिति में उत्पन्न कार्य में विरोध न डालने, उत्पन्न में उत्पन्न न होने का विश्रान्ति

किया गया। इसका विरुद्ध उत्पन्न को अधिकतम करने और प्रतिरक्षा प्रयासों को हर सम्भव उपाय से प्रोत्साहित करने का सकल्प किया गया। 1988-89 की अवधि के दौरान 19774 औद्योगिक विवादों में 8478 (अर्थात् 42.5 प्रतिशत) को स्वेच्छिक मध्यस्थता द्वारा हल किया गया और 3501 (अर्थात् 31 प्रतिशत) को सरकारी हस्तक्षेप द्वारा। लगभग 22 प्रतिशत मामलों को मध्यस्थता के बोध नहीं सम्पन्न गया।

राष्ट्रीय मध्यस्थता प्रोन्नति बोर्ड (National Arbitration Promotion Board)—औद्योगिक मण्डल का स्वेच्छिक मध्यस्थता द्वारा सुलझाने के लिए इस बोर्ड को स्थापना जुलाई 1967 में की गई। बोर्ड में नियोजकों एवं श्रमिकों का संस्थाओं सरकार उद्योग और केंद्राध्यक्ष एवं राज्य सरकारों के प्रतिनिधि सम्मिलित हैं। अतः इस बोर्ड के माध्यम से स्वेच्छिक मध्यस्थता का प्रवर्द्धन द्वारा औद्योगिक विवादों को हल करने का उपाय को प्रोत्साहित किया जाता है।

### 3 भारत में सामाजिक सुरक्षा के उपाय (Social Security Measures in India)

किसी भी औद्योगिक अर्थव्यवस्था में व्यापारिक उच्चावचनों (Business fluctuations) का कारण वृत्तव्यता का मात्रा बढ़ता घटता रहता है। इस प्रकार श्रमिकों को वार्षिक औद्योगिक दुष्टता और वृद्धावस्था में आर्थिक सहायता चाहिए। श्रमिकों के पास पूंजीपतियों की भाँति कोई संचित सम्पत्ति तो नहीं होती जिसका वे इन कठिनाइयों के समय प्रयोग कर सकें। स्वाभाविकतः राज्य सरकार का यह कर्तव्य हो जाता है कि प्रायः सभी के इन विषमताओं के विरुद्ध सामाजिक सुरक्षा दे। पश्चिमी देशों में राज्य सरकारों ने व्यापार तथा वृत्तव्यता के विरुद्ध सुरक्षा और वृद्धावस्था में दुष्टताओं का हालत में कुछ सहायता देने का कुछ उपनयन किए हैं। सामूहिक रूप से इन सभी उपायों का सामाजिक सुरक्षा (Social security) उपनयन कहते हैं।

#### भारत में सामाजिक सुरक्षा की आवश्यकता

बड़े बड़े देशों में केंद्राध्यक्ष पहला सामाजिक सुरक्षा के उपाय लागू किया गया था। भारत में स्वतन्त्रता के बाद इस आरंभिक तरह से ध्यान दिया गया। इसका कारण एक ओर तो श्रम कल्याण क़द्याला (Labour welfare) में राज्य सरकारों का रुचि और सहानुभूति का भाव था परन्तु दूसरी ओर मजदूर संघों द्वारा इन उपायों के लिए अपना संघों पर बल देने का अभियान था। किन्तु सत्य यह है कि मजदूरों और वृत्तव्यता प्राप्त करने वाले वर्गों में सामाजिक सुरक्षा की आवश्यकता का भाव महसूस किया गया।

### स्वतन्त्रता से पूर्व सामाजिक सुरक्षा

1923 में भारत में कर्मचारी क्षतिपूर्ति अधिनियम (Workmen's Compensation Act) पास किया गया जिसके अनुसार औद्योगिक दुर्घटना या चोट लगने की हालत में श्रमिकों को क्षतिपूर्ति उपलब्ध कराई गई। इस अधिनियम के आधीन नियोजकों को क्षतिपूर्ति अदा करने हैं और क्षतिपूर्ति की राशि चोट की प्रकृति और श्रमिक के वेतन पर निर्भर करती है। ऐसी चोट जिसमें श्रमिक को मौत हो जाए, क्षतिपूर्ति को दर 20 000 रुपये और 1 14 000 रुपये के बीच निश्चित की गई। पूर्णतया स्थायी अगहानि (Permanent disablement) की हालत में क्षतिपूर्ति की दर 24 000 रुपये से लेकर 70 000 रुपये तक निश्चित की गई। आंशिक अगहानि (Partial disablement) की हालत में मजदूरी का 50 प्रतिशत क्षतिपूर्ति के रूप में 5 वर्ष की अधिकतम अवधि के लिए अदा किया जाता है। इस कानून के बारे में मजदूरी की कोई सोमा नहीं है। किन्तु यह कानून उन व्यक्तियों पर लागू नहीं होता जो कर्मचारी बीमा अधिनियम (1948) के आधीन आते हैं।

### स्वतन्त्रता के बाद—कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम 1948

1948 में कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम (Employees State Insurance Act) पास किया गया जिसका उद्देश्य श्रमिकों को अनिवार्य एवं योगदत्त स्वास्थ्य बीमा सेवा उपलब्ध कराना था। सबसे पहले तो इस कानून को उन बारहमासी कारखानों पर लागू किया गया जो यांत्रिक संचालन शक्ति (Mechanical power) का प्रयोग करते हो और जिनमें 20 या 20 से अधिक व्यक्ति काम करते हो। यह कानून उन मजदूरी प्राप्तकर्ताओं (Wage earners) या कम वेतन पाने वाले क्लर्कों एवं प्रशासनिक कर्मचारियों पर लागू होता है जिनकी आय 3 000 रुपये से कम है। यह योजना अनिवार्य है क्योंकि इसके आधीन सभी श्रमिकों को बीमा करवाने के लिए बाध्य कर दिया जाता है और यह योगदत्त (Contributory) है क्योंकि इसका वित्त प्रबन्ध नियोजकों एवं नियोजितों (Employers and Employees) दोनों के योगदान द्वारा किया जाता है।

वित्त प्रबन्ध एवं योगदान (Finances and Contributions)—1948 के अधिनियम के अनुसार कर्मचारी राज्य बीमा निधि (Employees State Insurance Fund) कायम की गई। इस निधि में निराजक मजदूरी का 4% और श्रमिक मजदूरी का 1.5% योगदान देते हैं। चिकित्सा पर व्यय में राज्याय सरकारों का भाग 12.5 प्रतिशत तक है। नियोजक नियोजिता योगदान के अतिरिक्त केन्द्र एवं राष्ट्रीय सरकार भी इस योजना को चलाने में योगदान देती है।

### श्रमिकों को लाभ (Benefits to Workers)

इस योजना में श्रमिकों और उनके परिवारों को पांच प्रकार से लाभ उपलब्ध कराए जाते हैं। वे हैं—

(1) बीमारी सम्बन्धी लाभ (Sickness benefit)—किसी भी बीमा किए हुए श्रमिक को बीमारी सर्टिफिकेट के आधार पर उपलब्ध होता है। किसी एक वर्ष में लगातार बीमारी के लिए यह लाभ 91 दिन के अधिकतम समय के लिए नकद भुगतान के रूप में उपलब्ध होता है। दैनिक बीमारी सम्बन्धी लाभ की मात्रा औसत दैनिक मजदूरी के आधे के बराबर है। जिस बीमा किए श्रमिक को बीमारी सम्बन्धी लाभ होगा उसकी चिकित्सा किसी डिस्पेंसरी या निगम के आधीन कार्य कर रही किसी चिकित्सा संस्था द्वारा होनी चाहिए।

(2) चिकित्सा सुविधा (Medical benefit)—उन श्रमिकों को उपलब्ध होगी जो बीमारी सम्बन्धी लाभ या प्रसूति और अगहानि लाभ (Disablement benefit) के लिए प्राधान्य करें। बीमारी चोट या प्रसूति अवस्था में इतका अर्थ मुफ्त चिकित्सा उपलब्ध कराना होगा। यह चिकित्सा बीमा किए श्रमिक के समस्त परिवार के लिए उपलब्ध होगी। पिछले कुछ वर्षों में निगम द्वारा कुछ ऐसे श्रमिकों को भी जो क्षय रोग केन्सर कुष्ठ (Leprosy) और मानसिक रोगों से ग्रस्त हैं सुविधा देने का प्रयास भी किया गया है। इसके अतिरिक्त कृत्रिम अंग (Artificial limbs) और दाँत भी लगाए जाते हैं।

(3) प्रसूति सुविधा (Maternity benefit) के आधीन बीमा की हुई स्त्री को नकद राशि के रूप में औसत दैनिक मजदूरी की पूरी राशि 12 सप्ताहों के लिए दी जाती है।

(4) अगहानि सुविधा (Disablement benefit)—किसी श्रमिक को औद्योगिक दुर्घटना या चोट की हालत में दी जाती है। अगहानि लाभ क्षति की मात्रा पर निर्भर है। स्थायी अगहानि में श्रमिक को मजदूरी का 70 प्रतिशत अगहानि काल में वेतन दिया जाता है। स्थायी आंशिक अगहानि में श्रमिक को जीवन भर के लिए पूर्ण दर (Full rate) पर क्षतिपूर्ति मिलती है। स्थायी पूर्ण हानि (Permanent total disablement) की स्थिति में श्रमिक को जीवन भर मजदूरी के 70 प्रतिशत तक मासिक पेशन दी जाती है।

(5) आश्रिता को लाभ (Dependants' benefit)—उस श्रमिक के आश्रिता को प्राप्त होगा जिसकी औद्योगिक दुर्घटना या चोट के कारण मृत्यु हो जाए। इसकी मात्रा मृतक और उसके आश्रितों में आपसी सम्बन्ध पर निर्भर करती है। मृतक की विधवा या अपने जीवन भर के लिए या शादी करने तक पूर्ण दर का 60 प्रतिशत भग

क्षतिपूर्ति मिलेगी। प्रत्येक आश्रित पुत्र को 15 वर्ष की आयु प्राप्त करने तक और प्रत्येक आश्रित पुत्री को 15 वर्ष की आयु तक या विवाह तक (जो भी पहले हो) पूर्ण दर की 40 प्रतिशत क्षतिपूर्ति मिलेगी।

सामाजिक सुरक्षा योजना की प्रगति—कर्मचारी राज्य बीमा निगम अक्टूबर, 1984 में चालू किया गया। 31 दिसम्बर 1994 तक इस योजना के आधीन 120 अस्पताल थे जिनमें 20,925 बिस्तर थे। इसके अतिरिक्त 67 लाख कर्मचारी इससे लाभ उठा रहे हैं। इस निगम द्वारा 1993-94 में विभिन्न लाभों के रूप में 337 करोड़ रुपये वितरित किए गए।

यह कड़ना ठीक है कि कर्मचारी राज्य बीमा योजना अभी सगठित उद्योगों तक ही सीमित है और इसमें व्यापक रूप में कई और लाभ जैसे बेरोजगारी अनुदान, वृद्धावस्था पेंशन शामिल नहीं किए गए। किन्तु यह योजना सामाजिक सुरक्षा की ओर पहला कदम है और धीरे-धीरे इसे एक व्यापक योजना बनाया होगा।

### अन्य प्रकार की सामाजिक सुरक्षा योजनाएँ

इस योजना के अतिरिक्त अन्य प्रकार की भी योजनाएँ हैं—जैसे वृद्धावस्था पूर्वोपार्ज कोष अधिनियम (Provident Fund Act) और प्रसूति योजनाएँ। 1952 में कर्मचारी पूर्वोपार्ज कोष अधिनियम पास किया गया जो छ उद्योगों में उन कारखानों पर लागू किया गया जिनमें 50 या इससे अधिक श्रमिक काम करते हैं। इस योजना का विस्तार उन सभी श्रमिकों के लिए किया गया जो 5,000 रुपये तक वेतन प्राप्त करते थे। मार्च 1994 के अन्त तक यह 180 उद्योगों पर लागू किया गया और सभी कारखाने जिनमें 20 या 20 से अधिक व्यक्ति काम करते हैं, इसके आधीन लाए गए। प्रत्येक नियोजित एवं नियोजक श्रमिक की कुल मजदूरी का 8.33 प्रतिशत योगदान करता है। केन्द्र सरकार ने 1 जून 1989 से पूर्वोपार्ज योगदान की दर 8.33 प्रतिशत से बढ़ाकर 10 प्रतिशत कर दी है। यह योजना अनिवार्य एवं योगदत्त है। मार्च 1993 के अन्त तक पूर्वोपार्ज कोष में कुल रूप में 35,819 करोड़ रुपए प्राप्त हुए।

इस योजना के आधीन प्रत्येक श्रमिक अपनी मजदूरी का 8.33 प्रतिशत योगदान देता है और उतना ही तुल्य योगदान (Matching contribution) नियोजक के द्वारा दिया जाता है। इस योजना के आधीन जो श्रमिक निश्चित दिनों को एक अवधि के लिए हाज़िर रहते हैं उन्हें बीोनस विमाही में एक बार दिया जाता है और यह उनकी मूल मजदूरी का 10 प्रतिशत होता है।

भारत सरकार ने 1972 में ग्रेचुटी भुगतान अधिनियम

(Payment of Gratuity Act) भी पास कर दिया जिसके आधीन कारखानों, खानों, तेल क्षेत्रों, बागान बन्दगाहों, रेलवे कम्पनियों दुकानों या अन्य प्रतिष्ठानों में काम करने वाले कमचारियों को प्रत्येक वर्ष के पूर्ण सेवाकाल के लिए 15 दिन की मजदूरी ग्रेचुटी के रूप में मिल सकती है परन्तु ग्रेचुटी की अधिकतम सीमा 1 00 000 रुपये रखा गया है।

1 मार्च 1971 से सरकार ने दो परिवार पेंशन योजनाएँ (Family pension schemes) भी चालू की हैं—कायला खाना की पेंशन योजना और कमचारी परिवार पेंशन योजना। इन दोनों परिवार पेंशन योजनाओं का उद्देश्य किसी कमचारी की अपरिपक्व मृत्यु (Premature death) हो जाने की अवस्था में उसके परिवार को दीपकालीन वित्तीय सुरक्षा प्रदान करना है। इन योजनाओं के वित्त-प्रबन्ध के लिए नियोजक एवं नियोजिता द्वारा पूर्वोपार्ज कोष में डाली गयी राशि के कुछ भाग का प्रयोग किया जाता है और इसके अतिरिक्त राशि केन्द्र सरकार द्वारा जुटायी जाती है। मार्च 1994 तक 150 लाख कमचारी परिवार पेंशन योजना के आधीन लाए गए।

प्रसूति लाभ के सम्बन्ध में सभी राज्यों में विधान पास कर दिया गया है। प्रसूति लाभ अधिनियम 1961 (Maternity Benefit Act) द्वारा प्रसूति सुरक्षा समान रूप में उपलब्ध करायी जाएगी। यह अधिनियम उन सभी कारखानों और बागानों पर लागू होगा जिन पर कर्मचारी राज्य बीमा अधिनियम लागू नहीं होता।

सामाजिक सुरक्षा के उपायों की समीक्षा का आधार पर यह कहा जा सकता है कि सामाजिक सुरक्षा के उपाय श्रमिकों को बुरे स्वास्थ्य दुष्टताओं और वृद्धावस्था में काफी हद तक सहायता देते हैं। चाहे भारत में ये उपाय देर से लागू किए गए—अधिकतर, स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात्—लेकिन, इनसे श्रमिकों को व्यापक सामाजिक सुरक्षा प्राप्त होती है।

परन्तु अभी भारत में बेरोजगारी के विरुद्ध सुरक्षा की कोई योजना नहीं है। पश्चिम के देशों में भी बेरोजगारी बीमा (Unemployment insurance) को कार्यान्वित करना बहुत कठिन है और भारत जैसे देश में जहाँ बेरोजगारी बढ़ रही है यह लगभग असम्भव है। परन्तु ऐसा कोई-न-कोई उपाय तो करना ही होगा। इस सम्बन्ध में महाराष्ट्र सरकार द्वारा चलायी गयी रोजगार गारण्टी योजना विशेष रूप में उल्लेखनीय है। अन्य राज्यों को इसका अनुसरण करना चाहिए। बेरोजगारी एक अभिशाप है और देश की निधनता का मुख्य कारण है। बेरोजगारी लाभ को व्यवस्था के पश्चात् हो हम यह गर्व से कह सकते हैं कि भारत में श्रमिकों के लिए एक अच्छी सामाजिक सुरक्षा व्यवस्था विद्यमान है।

## कृषि श्रम (AGRICULTURAL LABOUR)

### 1 भारत में कृषि श्रम की वर्तमान स्थिति

कृषि श्रम जोकि मुख्यतः आर्थिक एव सामाजिक दृष्टि से पिछड़े वर्गों द्वारा उपलब्ध कराया जाता है वो चार वर्गों में विभाजित किया जा सकता है—

- (क) जमींदारों से बंधे हुए भूमिहीन श्रमिक (Landless labourers)
- (ख) व्यक्तिगत रूप से स्वतन्त्र किन्तु पूर्णतः औरों के लिए काम करने वाले भूमिहीन श्रमिक
- (ग) छोटे किसान जिनके आधीन अत्यन्त छोटे छोटे खेत हैं वे अपना अधिकांश समय औरों के लिए काम करने में लगाते हैं और
- (घ) वे किसान जो आर्थिक दृष्टि से पर्याप्त जोता के स्वामी हैं किन्तु जिनके एक दो लड़के या आश्रित अन्य समृद्ध किसानों के यहाँ काम करते हैं।

इनमें प्रथम वर्ग के श्रमिकों की स्थिति बहुत कुछ दामो या गुलामों की सी है। इन्हें बन्धुआ श्रम (Bonded labour) भी कहते हैं। इन्हें आमतौर पर मजदूरी पैसे के रूप में नहीं वस्तु के रूप में मिलती है। इन्हें अपने मालिकों के लिए काम करना पड़ता है। वे अपने स्वामी की नौकरी छोड़कर अन्य स्वामी के आधीन काम करने के लिए स्वतन्त्र नहीं होते। इन्हें बेगार भी करनी पड़ती है। कभी कभी इन्हें अपने स्वामियों को नकद धन और मुँगे बकरियाँ आदि भी भेंट करने पड़ते हैं। उपर्युक्त वर्गों में दूसरे और तीसरे वर्ग के श्रमिकों का काफी महत्त्व है। भूमिहीन श्रमिकों की समस्या सर्वाधिक विकट समस्या है।

### कृषि श्रम का परिमाण (Magnitude of agricultural labour)

ग्राम श्रमिका की संख्या आय और जायन मान (Standard of living) आदि के विषय में सही सटीक आंकड़े उपलब्ध नहीं हैं। किन्तु समितियों और आयोगों की रिपोर्टों के रूप में थोड़ी बहुत जानकारी उपलब्ध है। 1960 में प्रकाशित द्वितीय कृषि श्रम जांच (Second

Agricultural Labour Enquiry) की रिपोर्ट के अनुसार कुल ग्राम परिवारों में कृषि श्रमिक परिवार लगभग 25 प्रतिशत थे। इस जांच के अनुसार ग्राम श्रमिकों में से 85 प्रतिशत अनियत श्रमिक (Casual labourers) थे जो किसी भी किसान के यहाँ काम कर सकते थे। केवल 15 प्रतिशत श्रमिक विशेष भू स्वामियों के यहाँ नियत श्रमिक के रूप में काम करते थे आधे से अधिक श्रमिकों के पास बहुत थोड़ा सा भूमि थी ऐसे श्रमिकों की संख्या वस्तुतः बहुत कम थी जिनके पास आर्थिक दृष्टि से लाभकर जोत (Economic holding) थी पर जो श्रम के फलानु होने के कारण दूसरों लोगों के यहाँ काम करते थे।

कृषि मजदूरों की भारी संख्या अनुसूचित जातियों, जाजगिया एवं अन्य पिछड़े वर्गों से है। एक अनुमान के अनुसार कुल कृषि मजदूरों का 75 से 80 प्रतिशत अनुसूचित जातियों से सम्बन्धित है।

ग्रामीण श्रम के राष्ट्रीय आयोग (1991) ने अनुसार 1987-88 के दौरान कुल 1084 लाख ग्राम परिवारों में 430 लाख परिवार ग्रामीण श्रम परिवार थे और इनमें 333 लाख परिवार कृषि श्रम परिवार थे। सापेक्ष रूप में कुल ग्रामीण परिवारों में ग्रामीण श्रम परिवारों का अनुपात 39.7 प्रतिशत और कृषि श्रम परिवारों का 30.7 प्रतिशत था। इसका अर्थ यह है कि कृषि श्रम परिवारों की मात्रा 1987-88 में कुल ग्रामीण श्रम परिवारों के 77 प्रतिशत के बराबर थी।

1981 की जनगणना के आँकड़ों से पता चलता है कि कृषि श्रमिकों की संख्या 644 लाख है। देश में कुल श्रमिकों (मुख्य एवं सीमान्त) की संख्या 2246 लाख थी और इस प्रकार कृषि श्रमिकों का श्रम शक्ति का 26.3 प्रतिशत था। 1961 में कृषि श्रमिकों की संख्या केवल 310 लाख थी। इससे जाँचिए कि कृषि श्रमिकों की संख्या में तीव्र वृद्धि हुई है। ग्रामीण श्रम पर राष्ट्रीय आयोग ने उल्लेख किया है सत्र आठ अस्सी के दशकों के दौरान ग्रामीण जनसंख्या में 2 प्रतिशत और 1.5 प्रतिशत की क्रमशः वृद्धि हुई है। किन्तु नवपुरष दशक में कृषि श्रमिकों की संख्या



में अपेक्षाकृत अधिक वृद्धि हुई जो क्रमशः 4.1 प्रतिशत और 3.0 प्रतिशत प्रति वर्ष थी।"

इसका अर्थ यह है कि सीमान्त किसान (Marginal farmer) भूमिहीन श्रमिकों को मात्रा को बढ़ाते रहे हैं। दुर्गम क्षेत्रों के रूप में बढ़ती हुई आर्थिक मजदूरियों के कारण अपनी भूमि बेचने के लिए बाध्य हो जाते हैं। इससे इस बात की पुष्टि होती है कि सिचाई दृष्टिकोण, उर्वरकों या सड़कों के रूप में विनियोग में लगाए गए करोड़ों रुपये का साथ बड़े किसानों को हुआ है। इसका यह भी अर्थ है कि सहकारी समितियों एवं ग्रामीण बैंकों ने भी समृद्ध जमींदारों को ही सहायता की है।

ग्रामीण-श्रम के राष्ट्रीय आयोग का एक अन्य गव-परिणाम यह है कि जहाँ 1987-88 के दौरान कृषि-श्रम-परिचालों में पुरुषों और स्त्रियों द्वारा कृषि-भूति-रोजगार के रूप में प्रतिवर्ष औसत काम किए गए दिन क्रमशः 230 दिन और 184 दिन थे, इसके विरुद्ध 1983 में तदनु रूप आकड़े (शैथिल्य ग्रामीण श्रम जाच) क्रमशः 159 दिन और 136 दिन थे। रोजगार के दिनों में गिरावट का कृषि-श्रम-परिचालों की रूप एवं ऋण परिस्थितियों पर दुष्प्रभाव हो हुआ है।

यह भी देखा गया है कि कुल श्रम-शक्ति में भूति-श्रम का अनुपात जो 1972-73 में 34.1 प्रतिशत था बढ़कर 1987-88 के दौरान 41.4 प्रतिशत हो गया। इसी अवधि के दौरान, कुल भूति श्रम में अनियत भूति-श्रम (Casual wage labour) का अनुपात जो 1972-73 में 64.8% था बढ़कर 1987-88 में 75.8% हो गया। कृषि श्रम के अनियोजन (Casualisation) की बढ़ती हुई प्रवृत्ति को ध्यान में रखते हुए, ग्रामीण श्रम पर राष्ट्रीय आयोग ने साफ रूप से उल्लेख किया है "कृषि में तकनालाजीय परिवर्तन, छोटे किसानों का सीमान्तीकरण (Marginalisation) पारम्परिक कुटीर उद्योगों की समाप्ति स्वीति आदि कुछ ऐसे महत्वपूर्ण कारणतत्त्व हैं जो देश के विभिन्न क्षेत्रों में अलग-अलग रूप में क्रियाशील हो रहे हैं और इनके परिणामस्वरूप कृषि-श्रमिकों की सख्त बदस्तूर बढ़ती जा रही है।"

भू-वितरण के औपचारिक आकड़ों से पता चलता है कि ग्रामीण परिवारों के पास या ता भूमि है ही नहीं या गने के पास एक हैक्टर से कम भूमि के अलाभकार टुकड़ हैं। कुल मिलाकर 61 प्रतिशत परिवारों के पास कृषि आधेन क्षेत्रफल का कवल 8 प्रतिशत है। इनमें से 22 प्रतिशत परिवार ऐसे हैं जिनके पास कोई भूमि नहीं। अन्य 25 प्रतिशत के पास आधे हैक्टर (या 1.2 एकड़) से कम भूमि है। अतः ये सीमान्त किसान भूमिहीन किसानों की पंक्ति में भरती होन चले जाते हैं। चूंकि ये निर्धनता रेखा (Poverty line) की सीमा पर रहते हैं, ये धीरे-धीरे इसके नाचे खिसकते जात हैं।

## कृषि श्रमिकों को मजदूरी और आय

कृषि श्रमिकों को दी गयी मजदूरी के आकड़ों से पता चलता है कि देश के कुछ भागों जैसे केरल पंजाब, हरियाणा और पश्चिमी उत्तर प्रदेश को छोड़ कृषि श्रमिकों को अधिसूचित न्यूनतम मजदूरी (Notified minimum Wage) प्राप्त नहीं होती। इन राज्यों में भी स्त्रियों को अधिसूचित न्यूनतम मजदूरी के अनुसार मजदूरी नहीं दी जाती। जहाँ पर कृषि-श्रम समरित और जागरूक हो गया है वहाँ मजदूरी न्यूनतम मजदूरी के करीब पहुँच गयी है। जहाँ पर कृषि-श्रमिक असंगठित हैं और परिणामतः उनको सौदाशक्त कमजोर हैं वहाँ वास्तविक मजदूरी और सरकार द्वारा निश्चित मजदूरी के बीच अन्तर काफी ज्यादा है।

इसके बावजूद सभी राज्यों में बिना किसी अपवाद के 1970-71 से 1988-89 के दौरान वास्तविक मजदूरी में वृद्धि हुई है। अधिकतर राज्यों में सत्र के दशक की तुलना में अस्सी के दशक में वास्तविक मजदूरी में काफी अधिक वृद्धि रिकार्ड की गयी है।

दो ओर प्रवृत्तियाँ भी सुब्यक्त हुई हैं। पहली वास्तविक मजदूरी में क्षेत्रों में असमानताओं में गिरावट आई है। दूसरी, पिछले कुछ वर्षों के दौरान पुरुष एवं स्त्री कृषि-श्रमिकों को दो जाने वाली मजदूरी के बीच अन्तर भी कम हुए हैं। इस सम्बन्ध में ग्रामीण श्रम के राष्ट्रीय आयोग ने उल्लेख किया है "ग्रामीण रोजगार और वनरोपण प्रोग्रामों का कार्यान्वयन (जिनमें न्यूनतम मजदूरी निश्चित की जाती है और जो गरीब ग्रामीण महिलाओं को रोजगार सम्बन्धी आवश्यकताओं को पूरा करती हैं), न्यूनतम मजदूरी में समय-समय पर संशोधन और समान काम के लिए समान मजदूरी की अधिसूचना नयी तकनालाजी द्वारा प्राप्त की गयी उत्पादित में वृद्धि और सामान्य जागरूकता का विकास ऐसे कारणतत्त्व हैं जिन्होंने कृषि-क्षेत्र में ग्रामीण महिलाओं को वास्तविक मजदूरी में अधिक वृद्धि करने में महत्वपूर्ण योगदान दिया है।"

कृषि-श्रम-परिवारों की रहन-सहन की दृष्टि दयनीय है। 100 रुपये से कम प्रति व्यक्ति मासिक व्यय वाले श्रम-परिवारों का अनुपात लगभग 70% है जिससे साफ पता चलता है कि कृषि-श्रमिकों की सख्तता का बहुत बड़ा बहुसंख्यक भाग निर्धनता रेखा के नीचे है।

## 2. कृषि श्रमिकों की हीन आर्थिक दशा के कारण

कृषि श्रमिकों की दयनीय आर्थिक स्थिति के अनेक कारण हैं। उनको कम मजदूरी और हीन आर्थिक स्थिति के कारणों में प्रमुख कारण निम्नलिखित हैं-

(1) निम्न सामाजिक स्थिति-अधिकांश कृषि-

श्रमिक युग-युग से उपेक्षित एवं दलित जातियों के सदस्य हैं। निम्न और दलित जातियों के लोग सामाजिक दृष्टि से बंधे एवं घुटे हुए हैं। उनमें कभी भी दबंग बनने का साहस नहीं रहा। उनकी स्थिति निरीह-मूक पशुओं की सी रही है।

(2) असंगठित-कृषि श्रमिक अनपढ़ और अजागरूक हैं। वे गावों में बिखरे हुए असंगठित रूप से रहते हैं। वे अपने को सघो के रूप में संगठित नहीं कर पाए हैं। इनके विपरीत शहरो में श्रमिक अपने को संगठित करने में सफल हो सका हैं। नगरो में राजनीतिक दल भी श्रम-सघो (Labour unions) की गतिविधियों में रुचि लेते हैं। कृषि-श्रमिक इस लाभ से सर्वथा वंचित हैं फलतः वे मजदूरी के सवाल को लेकर जमींदारों से सौदेबाजी नहीं कर सकते।

(3) मौसमी रोजगार-कृषि श्रमिक को सारा वर्ष लगातार काम नहीं मिल पाता। द्वितीय कृषि-श्रम की जाच के अनुमान के अनुसार कृषि-श्रमिक को वर्ष भर में केवल 197 दिन ही काम मिलता है और शेष समय वह बेकार रहता है। ग्राम क्षेत्रों में अल्प-रोजगार (Under employment) के अलावा बेकारी भी है। अल्प रोजगार एवं बेकारी दोनों भारतीय कृषि-श्रमिक की कम आय और होन आर्थिक स्थिति के लिए जिम्मेदार हैं। किन्तु खेतों के धन्ये की प्रकृति ही कुछ ऐसी है कि श्रमिक को लगातार काम नहीं मिल सकता। अधिकतर खेतों में काम मौसम के अनुसार कुछ समय छोड़ छोड़कर होता है। अनेक परिस्थितियों में एक फसल प्रणाली के कारण वर्ष में केवल छ या सात महीने का काम ही मिल पाता है। जहाँ मिर्चाई सुविधाएँ उपलब्ध करा दी गई हैं केवल वही दोहरी फसल (Double cropping) के कारण वर्ष भर काम मिल सकता है।

(4) कृषि भिन्न व्यवसायों की कमी-ग्रामों में कृषि-भिन्न व्यवसायों (Non agricultural Occupations) की कमी भी कृषि श्रमिकों को कम मजदूरी और होन आर्थिक दशा के लिए जिम्मेदार है। ग्रामों में आबादी की निरंतर वृद्धि के कारण भूमिहीन श्रमिकों की संख्या भी बढ़ती जा रही है। किन्तु दूसरी ओर खेती भिन्न काम धन्यों की कमी तथा एक प्रदेश से दूसरे प्रदेश में न आने-जाने के कारण जमीन पर आबादी का दबाव और भी अधिक होता जा रहा है।

(5) ग्राम-ऋणग्रस्तता (Rural Indebtedness)-कृषि श्रमिक बुरी तरह ऋण-ग्रस्त हैं। साधारणतया ये श्रमिक अपने भू-स्वामियों से ही ऋण लेते हैं। इन्हें कम मजदूरी स्वीकार करने पर बाध्य होना पड़ता है। चूंकि उनके पास रहन रखने के लिए कुछ भी नहीं होता वे अपने आपको ही महाजनों और समृद्ध जमींदारों के पास रहन रख देते हैं और बन्धुआ मजदूर बन जाते हैं।

इस प्रकार कुछ तो ऐसे कारणों से जिन पर श्रमिकों का अपना बल नहीं है और कुछ सौदा करने की अपनी दुर्बलता के कारण ये बेचारे कृषि श्रमिक अत्यन्त दयनीय जीवन जीते चले आ रहे हैं।

### 3 कृषि श्रमिक की दशा सुधारने के लिए सुझाव

कृषि श्रमिकों की दशा में सुधार करने के लिए निम्नलिखित सुझाव दिए गए हैं-

1 कृषि दासता (Agricultural serfdom) समाप्त करना-कृषि दासता जोकि भारत के बहुत से भागों में विद्यमान है समाप्त की जानी चाहिए। वस्तुतः भारत के संविधान में तो सभी प्रकार की दास-प्रथा का निषेध किया गया है। किन्तु शताब्दियों से चली आ रही दासता असानी से नहीं मिटाई जा सकती। इसका कारण यह है कि भारत के कृषि-श्रमिक अनपढ़ और निस्सहाय हैं। दास-प्रथा को समाप्तिके उपायों में ग्राम-जनता का शिक्षण और उसे अपेक्षाकृत उन्नत अवसर उपलब्ध कराना मुख्य है। आशा है कि बन्धुआ-श्रम के उन्मूलन सम्बन्धी आर्थिक कार्यक्रम के अधीन किए गए उपायों के प्रभावाधीन कृषि-दासता समाप्त हो जाएगी।

2 कृषि-क्षेत्र में न्यूनतम मजदूरी नियमों को ब्रिडिया ढंग से लागू करना-पंजाब हरियाणा और केरल को छोड़कर देश के शेष भागों में कृषि-श्रमिकों को बहुत कम मजदूरी मिलती है। उनकी मजदूरी बढ़ाना नितान्त आवश्यक है क्योंकि बिना इसके उनकी आर्थिक दशा सुधारी नहीं जा सकती। न्यूनतम मजदूरी कानून बना देना भर पर्याप्त नहीं, उसे लागू करने के उपाय किए जाने चाहिए।

3 भूमिहीन कृषि-श्रमिकों को पुन बसाना-कृषि-श्रमिकों की दशा सुधारने के लिए भूमिहीन कृषि-श्रमिकों को भूमि देना आवश्यक है। इसके अनेक ढंग हो सकते हैं, जिनमें एक यह है कि नई सुधारी भूमि केवल इन्हे बांट दी जाए। दूसरा उपाय यह है कि विद्यमान भूमि को ही सब लोगों में फिर बांट दिया जाए। ऐसा स्वेच्छा से भी हो सकता है और अनिवार्य भी। भूदान आन्दोलन का उद्देश्य भूपातियों से भूमिहीनों को स्वैच्छिक रूप में जमीन दिलाना था। अन्य उपाय है-जोत की अधिकतम सीमा का निर्धारण और सहकारी रोती।

4 कृषि में सुधार-भारतीय कृषि के मौसमी स्वरूप के कारण कृषि श्रमिकों को पूर्णकालिक रोजगार नहीं मिल पाता। कृषि कार्य बढ़ाने के लिए सघन खेती (Intensive cultivation) और सिर्चाई के विस्तार दोनों की अत्यन्त आवश्यकता है। इन उपायों से दोहरी फसल होने लगेगी, जिससे श्रमिक को वर्ष भर कार्य मिल सकेगा। इसके

अतिरिक्त, श्रमिक की उत्पादिता में भी वृद्धि होगी, जिससे उसकी मजदूरी भी बढ़ेगी। ग्राम उद्योगों (Rural industries) की स्थापना बहुत जरूरी है ताकि ग्राम जनता को काम मिल सके।

5. सार्वजनिक निर्माण कार्यक्रम (Public Works Programme)—ग्राम-श्रमिकों को काम दिलाने और ग्राम-श्रम का पूरा-पूरा उपयोग करने के उपायों में से बढ़िया उपाय सार्वजनिक-निर्माण कार्यक्रम है। सरकार गांवों में अपनी परियोजनाएँ इस ढंग से अमल में ला सकती है कि रीते मौसम (Off season) में खाली श्रमिकों का काम मिल सके। सड़के बनाना, तालाबों तथा नहरों की खुदाई और उन्हें गहरा करना, वनरोपण आदि ऐसे परियोजनाएँ हैं। लघु उद्योगों की स्थापना का और सार्वजनिक-निर्माण कार्यक्रम का गांवों की जनसंख्या को सक्रिय बनाने, ग्राम-जनता की मजदूरी बढ़ाने और देश की आय में वृद्धि करने की दृष्टि से महत्वपूर्ण स्थान है।

#### 4. कृषि श्रम के सम्बन्ध में सरकार द्वारा किए गए उपाय

स्वतन्त्रता-प्राप्ति के समय से केन्द्र तथा राज्यीय सरकारों दोनों ने ही कृषि-श्रमिकों की दशा उन्नत करने के विषय में प्रयासों का कार्य किया है। कृषि-श्रमिकों की मजदूरी बढ़ाने के विषय में कुछ उपाय किए गए हैं, जिनमें मुख्य ये हैं—

(1) न्यूनतम मजदूरी अधिनियम—1948 में न्यूनतम मजदूरी अधिनियम बनाया गया था। इस अधिनियम के आधीन प्रत्येक राज्य सरकार को तीन वर्षों में कृषि श्रमिकों की न्यूनतम मजदूरी स्थानीय लागत (Local cost) और जीवन-मान को ध्यान में रखकर नियत की जाती है। चूँकि देश के अलग-अलग भागों में स्थिति अलग-अलग है और विधान के अनुसार एक ही राज्य में मजदूरी की दरें अलग-अलग निश्चित की गई हैं, व्यवहार में न्यूनतम मजदूरी दर को प्रभावशाली ढंग से लागू करना बहुत कठिन है। बहुत से राज्यों में मजदूरी दर को प्रभावशाली ढंग से लागू करना बहुत कठिन है। बहुत से राज्यों में मजदूरी की न्यूनतम दर चालू दरों से भी कम नियत की गई है। न्यूनतम मजदूरी अधिनियम व्यवहार में कृषि-श्रमिकों की मजदूरी बढ़ाने में सफल नहीं हो सका।

(2) अन्य वैधानिक उपाय—विधान बनाकर जमींदारों पर सभी राज्यों में समाप्त कर दी गई। इससे सम्बद्ध सभी प्रकार का शोषण भी देश भर में मिट गया है। इसके अतिरिक्त कारशकारों और मजदूरों के हितों की रक्षा करने तथा जिस जमीन पर वे खेती करते हैं, उसे प्राप्त करने में उसकी मदद करने के लिए बहुत से राज्यों में कानूनकारी

कानून बना दिए गए हैं। सभी राज्यों में विधान बनाकर कृषि-जोत अधिकतम सीमा नियत कर दी गई है। इन विधानों के अनुसार धनी-भू-स्वामियों को फासत जमीन भूमिहीन मजदूरों में बाँटे जाने की व्यवस्था है।

(3) श्रम सहकारी समितियों (Labour co-operatives) का संगठन—दूसरी योजना में श्रम-सहकारी या सेवा सहकारी (Service co-operatives) के निर्माण को प्रोत्साहन देने का प्रयत्न किया गया था। इन सहकारियों के सदस्य जो कि श्रमिक होते हैं सड़कें बनाने नहरें और तालाब खोदने तथा जंगल लगाने आदि सरकारी कामों का ठेका लेते हैं। ये सहकारी रीते मौसम (Off season) में कृषि श्रमिकों को रोजगार प्रदान करेंगे तथा निजी ठेकेदारों के शोषण से उनकी रक्षा करेंगे।

4 रोजगार गारंटी योजना (Employment guarantee scheme)—महात्मा सरकार ने रोजगार गारंटी योजना चालू की जिसके आधीन कोई काम करने योग्य व्यक्ति अपने जिले के जिलाधोरा (Collector) या उसके द्वारा अधिकृत किसी छोटे अफसर को रोजगार के लिए प्रार्थना-पत्र दे सकता है। इस योजना के अनुसार सरकार को प्रार्थी को उसके विश्वास स्थान के 5 किलोमीटर के बीच रोजगार उपलब्ध कराया होगा। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए सरकार को विभिन्न सार्वजनिक निर्माण प्रोग्राम सम्बन्धी योजनाएँ (अर्थात् सिंचाई, सड़क निर्माण आदि) तैयार रखनी होंगी। इनमें मजदूरों को दर ऐसी नहीं होगी जिससे कृषि क्रियाओं में सामान्य रोजगार प्राप्त श्रमिक आकर्षित हो सकें। यह सभी व्यक्तियों को रोजगार उपलब्ध करने का अभिनन्दनीय कदम है और हाल ही में बनाई गई जवाहर रोजगार योजना इस दिशा में ही एक कदम है।

भारत में भूमिहीन मजदूर जो कुल श्रम-शक्ति का लगभग 25 प्रतिशत हैं, की दशा बहुत ही दयनीय रही है। भूमिहीन श्रमिक समाज का सबसे अधिक शोषित वर्ग है। उनकी आर्थिक दशा को सुधारने और उनके कल्याण को प्रोत्त करने की ओर ठोस उपाय करने की आवश्यकता है।

#### 5. कृषि मजदूर और न्यूनतम मजदूरी (Agricultural Labour and Minimum Wages)

1948 में न्यूनतम मजदूरी कानून के लागू होने के पश्चात् सरकार पर यह दबाव डाला गया कि इस कानून को कृषि-श्रम पर भी लागू किया जाए। इस कानून का क्षेत्र-विस्तार किया गया किन्तु फिर भी कुछ ऐसे राज्य हैं जिनमें कृषि-श्रम के अधिकतर भाग इस कानून के आधीन न लाया जा सके। जिन राज्यों में यह कानून लागू भी किया गया, उनमें न्यूनतम मजदूरों के निश्चयन एवं पालन के लिए एक-सौ मशीनरी कायम नहीं की गई। मोटे तौर पर यह

कहा जा सकता है कि (1) यह कानून प्रत्येक राज्य में मूल अधिनियम ही रहा है। (2) कृषि में न्यूनतम मजदूरी को बहुत समय से संशोधित नहीं किया गया। (3) लगभग हर जगह वास्तविक मजदूरी अधिक कामकाज वाले मौसम में न्यूनतम मजदूरी से अधिक हो जाती है और कम कामकाज वाले मौसम में न्यूनतम मजदूरी से कम हो जाती है। (4) इस कानून की प्रभावी रूप में पालना करने की मशीनरी बिल्कुल अर्थरहित है। इस कानून के आधीन न ही मुद्रादा चलाया जा सकता है और परिणामों में ही इसमें सफलता प्राप्त है। (5) कानून को लागू करने की अन्य कठिनाइयों में मुख्यतः कृषि मजदूरों के दरिद्रता एवं अनक्षरता वर्गों का कानून सम्बन्धी जानकारी का अभाव कृषि फार्मों का बिछरा होना रोजगार का अनियमित होना कृषि श्रम का असंगठित होना आदि हैं।

विभिन्न प्रदेशों और विभिन्न फसलों आदि में पुरुषों स्त्रियों एवं बच्चों को दी जाने वाली मजदूरी में काफी भिन्नता पाई जाती है। राष्ट्रीय श्रम आयोग पर्याप्त प्रमाण के पश्चात् इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि 1956 और 1963 के दौरान कृषि श्रमिकों की आय औद्योगिक श्रमिकों की मजदूरी की तुलना में अधिक बढ़ी है। इसका मुख्य कारण यह था कि ग्रामीण क्षेत्रों में औसत मजदूरी में काफी वृद्धि हो रही थी यह बात विशेषकर पंजाब और तमिलनाडु के कुछ क्षेत्रों के लिए सत्य है।

मई 1987 में हुए श्रम मंत्रियों के सम्मेलन ने यह सिफारिश की कि न्यूनतम मजदूरी कानून के आधीन निश्चित की जाने वाली न्यूनतम मजदूरी निर्धनता रेखा के साथ सम्बन्धित होनी चाहिए। इस बात को ध्यान में रखते हुए राज्यों को 15 मई 1990 को यह सलाह दी गई कि न्यूनतम मजदूरी 15 रुपये प्रतिदिन होगी जिसके नीचे प्रत्येक रोजगार के लिए न्यूनतम मजदूरी निश्चित की जाएगी। 'मिन्टु ग्राम' श्रम संस्था संघों को 20 रुपये प्रतिदिन की न्यूनतम मजदूरी निश्चित करने की सिफारिश की।

इन सिफारिशों के परिपालन के लिए, सामान्य न्यूनतम मजदूरी की एक नई धारणा कल्पित की गई जिसमें सामान्य श्रमिकों के लिए खास ध्यान एवं महान के रूप में श्रमिकों को अनिवार्यतापूर्वक उपलब्ध कराने का निर्णय लिया गया जो न्यूनतम मजदूरी कानून के आधीन नहीं आते थे। ध्यान देने योग्य बात यह है कि ग्रामीण निर्धनता या उन्मूलन न्यूनतम मजदूरी की गारंटी पर निर्भर करता है।

30 नवम्बर 1992 पर न्यूनतम मजदूरी कानून के आधीन कुल रोजगार क्षेत्रों की संख्या 1,023 थी। श्रम मंत्रालय की वार्षिक रिपोर्ट (1992-93) के अनुसार केन्द्र एवं राज्यीय सरकारों ने न्यूनतम मजदूरी निश्चित की है जो अकुशल श्रमिकों के लिए कम से कम और कुशल श्रमिकों

के लिए अधिक से अधिक होती गई है। सिफारिश की गई न्यूनतम मजदूरी की अभिसीमा से अधिक मजदूरी निम्नलिखित राज्यों में निश्चित की गई पंजाब 31.70 से 33.95 रुपये, हरियाणा 24 से 33.85 रुपये, हिमाचल प्रदेश और राजस्थान 22 रुपये, उड़ीसा 25 रुपये, बिहार 15 से 25 रुपये, अरुणाचल प्रदेश 15 से 18.70 रुपये, इनके विरुद्ध जिन राज्यों में मानदण्ड से नीचे मजदूरी निश्चित की गई है वे हैं उत्तर प्रदेश 10.50 से 28.85 रुपये, पश्चिमी बंगाल 10.40 से 21.62 रुपये, मध्य प्रदेश 11 से 36 रुपये, केरल 12 से 40 रुपये, गुजरात 11 से 31 रुपये, महाराष्ट्र 11 से 34.30 रुपये, असम 7 से 25 रुपये, त्रिपुरा 7.75 से 26.80 रुपये, मिलाप्रा 7 से 35 रुपये।

ध्यान देने योग्य बात यह है कि न्यूनतम मजदूरी का निश्चयन इस बात की कोई गारंटी नहीं कि यह कृषि मजदूरों को दिया भी जाएगा। यह तो इस बात पर निर्भर करता है कि राज्य का कार्यपालन अंग करता है और नृप श्रमिकों में किस हद तक संगीत (labour union) हुआ है।

## 6 बन्धुआ श्रम का उन्मूलन (Abolition of Bonded Labour)

लाखों भूमिहीन मजदूरों के साथ अभी तक बन्धुआ श्रम या अनुबन्ध श्रम (Contract labour) का व्यवहार किया जाता है और वे दासों या गुलामों का सा जीवन व्यतीत करते हैं। भारत में बन्धुआ श्रम की प्रथा शाब्दिकों से गली आ रही है। यह कृषि अर्थव्यवस्था का विशेष लक्षण है। यह प्रथा अनुसूचित जातियों आदिवासियों और अर्द्ध जाजातियों में घोर निर्धनता और निरक्षरता की स्थिति से उत्पन्न हुई जिन्हे वर्ष के एक भाग के दौरान ही मजदूरी के रूप में कुछ आय प्राप्त होती है। जब उन्हें कुरी फसल के मौसम में छायाओं की आवश्यकता होती या विशेष अवसरों अर्थात् विवाह उत्सव तथा बीमारी की हालत में रूग्ण की आवश्यकता होती तो उन्हें उपहार लेना पड़ता परन्तु उनके पास अपने श्रम की अपेक्षा भूमि हीरे जवाहरात या अन्य जायदाद के रूप में रक्षित रखने के लिए कुछ भी नहीं था। अतः वे अपने आपसे ही रक्षित रख लेते। साहूकारों और उच्च जाति के भू स्वामियों ने उनकी लातरी एवं अग्रिमज्ञान का लाभ उठाया और उनके साथ शोषणमय व्यवहारों कर लिए। उनकी मजदूरी इतनी कम और व्यर्थ की दर इतनी उँची प्रायः 25 से 50 प्रतिशत थी कि समय के साथ रूग्ण का भार बढ़ता ही जाता। वास्तव में वर्ष भर भार इतना अधिक हो गया कि रक्षित भुगतान अपनी वे परिहार के श्रम द्वारा नई पीढ़ियों तक भी नहीं किया जा

## कृषि श्रम

सकता था। यदि किसी भूमिहीन श्रमिक ने उधार ले लिया तो वह और उसके वंश को लोग शहरन गन्नामे में गस्त हो गए। आधुनिक काल में भी अनुसूचित जातियाँ (Scheduled castes) के छात्र मजदूर जो वय में क्वन 5 या 6 महीने ही रोजगार प्राप्त कर पन उनकी संपत्ति भू स्वमियों से प्राप्त उधर राशि या खाद्यान्न पर जविन रहन हैं। देश के विभिन्न भागों में बन्धुआ श्रम को नई नामों से पुकारा जाता है उदाहरणार्थ मद्रास में पान्थ उडोमा में 'हालिया' या 'मूलिया' उत्तर बिहार में 'अरहमासिया' और दक्षिण बिहार में 'कामिया' मध्य प्रदेश में 'हन्नाह' उत्तर प्रदेश में 'सैक' या 'हरि' आदि।

चाहे यह प्रथा शताब्दियों से प्रचलित है परन्तु बन्धुआ श्रम के बारे में कोई विश्वसनीय अंकड़े उपलब्ध नत हैं। अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संघ (International Labour Organisation) ने भारत के लिए 15 करोड़ बन्धुआ श्रमिकों का अनुमान लगाया जिनमें 10 लाख उच्च हैं इसकी तुलना में भारत सरकार ने 1950 में अनुमान का आधार 'स्वतन्त्र एग्रेसिया' है जबकि भारत सरकार का अनुमान राष्ट्रीय नमूना सर्वेक्षण पर आधारित है। भारत सरकार का आकड़ा घोर अल्पानुमान है क्योंकि अन्तर्राष्ट्रीय श्रम संघ के अनुसार क्वत कृषि में 2 लाख में अधिक बन्धुआ श्रमिक हैं। यह व्यवहार खानों गलावे नूतने और घरेलू सेवा में विस्तृत रूप में विद्यमान है।

बन्धुआ श्रम आमनेर पर कम काम काज घण्टे गेसम में समूह भू स्वामिया से खाद्यान्न उधार लेता है। इन ऋण का भुगतान सामान्यतया जिस (kind) के रूप में 'कदा' जाता है और यह मूल राशि का 1.25 से 1.50 गुना पैना है। इस प्रकार के आधार के परिणामस्वरूप समूह किसान अपनी कृषि क्रियाओं के लिए नम के निमित्त सभरण (Regular supply) के बारे में अश्वस्त हो जाता है। बन्धुआ श्रम की दोहरा भार उठाना पडता है उच्च व्याज दर के भुगतान के रूप में और अपने मालिकों की सस्ता श्रम बेचने के रूप में। अधिकतर बन्धुआ मजदूर उच्च वर्गों के घरो बागों एवं खेतों पर बशारा दासा (Hereditary serfs) के रूप में कार्य करते थे। उनके कार्यों में भूमि जोतने से लेकर घरेलू सेवा कार्य तक शामिल थे। महाराष्ट्र आन्ध्र प्रदेश बिहार और अन्य राज्यों से यात्रिवासियों का उच्च जातियों के जमींदारों एवं महाजनों के हाथों यह वष्ट सन्ने पड।

भूतकाल में भी बन्धुआ श्रम के उन्मूलन के प्रयास किए गए। 1933 में पार्लियामेंट ने सार ब्रिटिश सामन्त में बधुआ नम की संपत्ति का कानून पारित किया। दुभाग्यवश इसका कोई प्रभाव न पडा क्योंकि विभिन्न गणों न यह

महसूस किया कि भारत में कोई दासता नहीं है। स्वतन्त्रता-पश्चात् क पश्चात् भारतीय संविधान ने दासता बेगार और नरान मजदूरी के अन्य रूपा को मनाही कर दी। इसके फोरन नद बन्धुआ श्रम के उन्मूलन के कानून पास किए गए। परन्तु यह प्रथा कायम रही क्योंकि इन कानूनों को लागू न किया गया। साम्यवादिया एवं मानववादा समानता द्वारा शोषकों के विरुद्ध बन्धुआ आदिवासी श्रमिकों को समर्थित करने के आन्दोलन चलाए गए, इनके परिणामस्वरूप इन मजदूरों का भयकर शापण को और जनता का ध्यान आकषिप्त हुआ। प्रायः इन आन्दोलनों को 'साम्यवादी' सज्ञा देकर इन्हें दबा दिया गया। परन्तु अनुसूचित जातियाँ और जनजातियाँ (Tribals) का आयुक्त को लगातार रिपोर्टों में पिछड़ा जातियों व निम्न शोषण एवं दमन के वर्णन का प्रभाव सरकार पर पडा। गरीब तथा शोषित देहाती जनता की दशा सुधारने के लिए श्रमनो इंदिरा गांधी ने अपन 20-सूत्री कार्यक्रम में इस एक मूल कार्यक्रम के रूप में शामिल कर लिया। अक्टूबर 1975 में राष्ट्रपति ने एक अध्यादेश द्वारा बन्धुआ श्रम को अपेक्ष बाधित कर दिया और उनके ऋण मनमूज कर दिए।

### बन्धुआ श्रम का भविष्य

योजना आयोग की प्रोग्राम मूल्यांकन संस्था (Programme Evaluation Organisation) ने बन्धुआ श्रम पर अपना रिपोर्ट में ये तथ्य एवं सिफारिश पेश की—(1) बन्धुआ मजदूरों की मुक्ति और उनके पुनवास की अवधि के बाव आवश्यक निर्वाह भत्ता उपलब्ध कराने में राख्याय एवं जिला प्राधिकार विफल हुए हैं। इस कारण यह भय बना रहता है कि बन्धुआ मजदूर पुन बन्धन में न फस जाएँ। (2) प्रोग्राम मूल्यांकन संस्था ने यह सिफारिश का है कि नागरिक अधिकार संरक्षण कानून का सख्ता से पालन करना चाहिए और स्वेच्छक संस्थाओं को सामाजिक सुधारों के लिए प्रोत्साहित करना चाहिए। अन्य ग्राम विकास कार्यक्रमों से साधनों को परिवर्तित कर बन्धुआ श्रमिकों के पुन स्थापन को सफल बनाना चाहिए।

अतः सत्य महत्वपूर्ण बात यह है कि ग्राम क्षेत्रों में लाभकर रोजगार (Gainful employment) कायम किया जाए और इसके लिए दशभर में ग्राम-विकास के प्रोग्रामों का त्वरित करन होगा। इसमें उद्योगों की स्थापना भी शामिल है जो कृषि तथा वन ससाधना पर आधारित है। निर्दिष्ट राजगार प्राप्त हान स ऋणों के लिए महाजनों को आवश्यकता भा कम हो जाएगी। इन सिफारिशों के कारण सातवा योजना (1985-90) में बन्धुआ श्रम के पुनवास के लिए 15 करोड़ रुपए का व्यवस्था का गई।

राज्यीय सरकारों स श्रम मन्त्रालय को प्राप्त सूचना के

अनुसार 2,51,424 बहुआ मजदूरो का पता लगाकर उन्हें 30 मार्च 1993 तक मुक्त कर दिया गया है। मुक्त किए गए बहुआ श्रमिकों में से अभी तक 2 27 404 पुनः स्थापित कर दिए गए हैं। छोटी योजना (1980-95) में बहुआ मजदूरों के पुनः स्थापन के लिए 25 करोड़ की व्यवस्था की गई है। इस योजना के अधीन एक बहुआ मजदूर को पुनः स्थापित करने की लागत 4 000 रुपये होगी जिसमें से राज्यीय सरकारों को 50 प्रतिशत समतुल्य अनुदान के रूप में दिया जाएगा। यह सहायता मुक्त किए गए बहुआ मजदूरों को आय जनन आर्थिक इकाइयों के रूप में दी जाती है। इन इकाइयों में वृषि सम्बन्धी औजार एवं आदान-मुर्गाछाने भेड़े बकरियाँ सूअर बड़ई के औजार और व्यक्तिगत रफियों एवं आवश्यकताओं के अनुसार अन्य व्यवसायों के लिए उपकरण आदि शामिल हैं। यह राशि फरवरी 1986 से बढ़ाकर 6 250 रुपये कर दी गई है। अगस्त 1994 से इस राशि को बढ़ाकर 10 000 रुपये कर दिया गया है।

## 7. ग्रामीण श्रम पर राष्ट्रीय आयोग की सिफारिशें

(Recommendations of the National Commission on Rural Labour)

वर्तमान कृषि-दाचा भू-स्वामित्व को असमानता को पोषित करता है और यह छोटे तथा सीमान्त किसानों को अपनी भूमि बड़े किसानों को बेचने के लिए मजबूर करता है। इसने सीमान्त किसानों के प्रोलेतरीकरण (Proletarianization) की प्रक्रिया को त्वरित किया है। ग्रामीण श्रम पर राष्ट्रीय आयोग ने साफ शब्दों में लिखा है "नई तकनालाजी बाजार प्रेरित और पूँजी प्रधान होने के कारण मुख्यतः बड़े किसानों के पक्ष में है छोटे किसानों के पास न तो आवश्यक संसाधन आधार है और न ही वे आवश्यक जानकारी और जोखिम सहन करने की शक्ति रखते हैं इस प्रकार के त्वरित प्रोलेतरीकरण को अन्त करने के लिए छोटे किसान बड़े भूस्वामियों को हलना में अलाभकारी स्थिति में है और कई बार आर्थिक दबावों ने उन्हें बाध्य कर दिया कि वे कृषि श्रमिकों की बदती हुई सेना में शामिल हो जाए।"

भारत में भू-स्वामित्व के वितरण में परिवर्तन का कोई डम्मीद नहीं है। यह आशा करना प्रसृत्य अवास्तविक हो होगा कि ग्रामीण श्रम को कृषि के अन्दर कृषक-स्वामियों के रूप में समोया जा सकता है। इस कटु सत्य को दृष्टि में रखते हुए, राष्ट्रीय आयोग ने कृषि-श्रमिकों की दोगा सुधारने के लिए निम्नलिखित उपायों का सुझाव दिया है।

आयोग का मत है कि गराब कृषि-श्रमिकाओं को जीवन-क्षम बनाने की रणनीति अनिवार्यतः बहुआयामी हो

होनी चाहिए। सर्वप्रथम तो सिचाई जल-निकास और बाढ़-नियन्त्रण एवं ग्रामीण बिजली को आपूर्ति करनी होगी और इसके साथ-साथ शुष्क खेतों की तकनालाजी (Dry farming technology) चालू करनी होगी ताकि कृषि-उत्पादित एवं रोजगार में वृद्धि हो।

दूसरा यह बहुत जरूरी है कि रोजगार-जनन-कार्यक्रम चलाए जाएं जिनका उद्देश्य अतिरिक्त श्रम-शक्ति को कृषि-क्रियाओं में जम्ब करना होगा चाहिए और इनके परिणामस्वरूप कृषि श्रमिकों को आय में वृद्धि होगी। न्यूनतम मजदूरी और सामाजिक सुरक्षा (Social security) को लागू करना रोजगार कार्यक्रमों का अनिवार्य अंग होना चाहिए।

तीसरा कृषि श्रमिकों को रहने के लिए स्थान (अथवा वास भूमि) उपलब्ध कराना चाहिए ताकि वे न केवल अपनी नुनियारी जरूरत पूरी कर सकें बल्कि परिवार कुछ सहायक भू-आधारित क्रियाएँ अर्थात् मुर्गापालन दुग्धशालाएँ आदि चला सकें।

आयोग ने सिफारिश की है कि कृषि-श्रम के लिए कन्द्रीय विधान कायम करने की अत्यन्त आवश्यकता है। इस विधान द्वारा कृषि श्रमिकों को रोजगार की सुरक्षा काम के निर्धारित घण्टे निश्चित मजदूरी के भुगतान और विवादों के समाधान के लिए मशीनरी की व्यवस्था की जानी चाहिए। इस विधान में श्रम-कल्याण सम्बन्धी योजनाओं को तैयार करने और सामाजिक सुरक्षा के उपाय करने का प्रावधान भी होना चाहिए।

आयोग ने सिफारिश की है कि केन्द्रीय एवं राज्यीय स्तर पर ग्रामीण श्रम के लिए एक पृथक विभाग होना चाहिए जिसमें अधिकारी राज्यीय स्तर के नीचे भी हों।

आयोग ने सिफारिश की है कि कृषि श्रमिकों के मजदूर सघों को कायम करने का प्रावधान होना चाहिए ताकि कृषि-श्रमिक उपयोग्य बानून के अधीन कार्य कर सकें।

आयोग ने कृषि श्रम-कल्याण कोष की स्थापना की सिफारिश की है ताकि महिला कृषि श्रमिकों को दो जीवित बच्चों तक प्रसूति अथवा 100 रुपये प्रतिमास की दर पर वृद्धावस्था पेंशन और मृत्यु और घोट के विरुद्ध क्षतिपूर्ति दी जा सके। इस कोष के लिए संसाधनों के रूप में नियोजकों द्वारा योगदान दिया जाना चाहिए जो भूमि पर उपकर (Cess on land) के रूप में हो सकता है और घोड़ा सा योगदान सरकार द्वारा निधारित दरों पर कृषि-श्रमिकों को भी करना होगा। किन्तु इनमें पर्याप्त राशि उपलब्ध होनी संभव नहीं और इस कारण आयोग का मत है कि केन्द्र एवं राज्य सरकारों को काम-से-काम 50 50 के आधार पर योगदान में हिस्सा डालना होगा। यह तभी करना होगा जब

केन्द्र सरकार पहले तीन वर्षों के लिए 100 प्रतिशत व्यय की व्यवस्था करे।

निष्कर्ष रूप में कहा जा सकता है कि कृषि श्रम ग्रामीण जनसंख्या का सबसे गरीब वर्ग है। ग्रामीण श्रम के राष्ट्रीय आयोग ने यह बात रिकार्ड की है कि 1987-88 में सामान्य ग्रामीण निर्धनता-अनुपात के 33.4 प्रतिशत के विरुद्ध ग्रामीण-श्रम-परिवारों में आयोग के अनुसार निर्धनता अनुपात लगभग 57 प्रतिशत था। अतः आयोग ने कई सिफारिशें की हैं ताकि यह वर्ग जो शताब्दियों से घोर निर्धनता में जीवन-व्यतीत कर रहा है निधनता-स्तर से ऊपर उठ सके। यह सत्य है कि जहां कृषि-श्रम ने हरित क्रांति में महत्वपूर्ण योगदान दिया है, कुछ राज्यों को छोड़ जिनमें मजदूरी में वृद्धि के रूप में कुछ लाभ प्राप्त हुआ है इसकी सामान्य दशा में उन्नति नहीं हुई है। कृषि-श्रमिकों की सहायता के लिए एक और विकास की रोजगार-प्रधान

रणनीति की सिफारिश की है और दूसरी ओर कृषि-श्रमिकों के मजदूर संघों की व्यवस्था का सुझाव दिया है ताकि उनकी सौंदर्यात्मक उन्नति की जा सके। इन प्रयासों की सहायता के लिए आयोग ने सकेत किया है कि केन्द्र सरकार को सामाजिक सुरक्षा की योजना चालू करने के विधान की महत्ता करनी चाहिए।

ग्रामीण श्रम के राष्ट्रीय आयोग की सिफारिशों के परभाव, केन्द्र सरकार ने कृषि-श्रमिकों के केन्द्रीय विधान का मसौदा तैयार किया है और इसे राज्यीय श्रम मंत्रियों के 42वें सम्मेलन में 7 जुलाई, 1993 को वितरित किया है ताकि उनको राय जान सके। यह बात बड़ी उत्साहवर्धक है कि केन्द्र सरकार ग्रामीण-श्रम के राष्ट्रीय आयोग की सिफारिशों के कारण जागी है ताकि हमारे समाज के गरीबों में सबसे गरीब वर्ग की दशा सुधारने के लिए कुछ कदम उठा सके।

करना ताकि यह परिवहन की मांग से अधिक हो सके जिसके द्वारा परिवहन सम्बन्धी स्थावर दूर की जा सके।

(iv) चौथा योजना-रत व्यवस्था का आधुनिकीकरण ताकि इसका क्रियाशीलता की क्षमता बढ़ाया जा सके और

(v) पांचवा योजना रत व्यवस्था के विस्तार के अपेक्षा वर्तमान क्षमता का उन्नत उपाय को प्रमुख कुरल (Operational efficiency) का अधिकतम करना।

छठी योजना (1980-85) में परिवहन के क्षेत्र में उद्देश्य थे (क) मानव तथा प्राणी परिवहन में पारंपरिक वृद्धि को संभालने के लिए भागीदार बनना एवं उपकरणों एवं व्यवहार के सम्बन्ध में इस क्षेत्र का आधुनिकीकरण करना (ख) वर्तमान परिस्थिति में रहकर उपयोग को प्रोत्साहित करना और (ग) पत्राचार के माध्यम से देशी उत्पादन बनाकर आत्मनिर्भरता को प्रोत्साहित करना और (घ) रेलवे तकनीक में रसायन आधुनिकीकरण (Modernization) के क्षेत्र में प्रथम प्राथमिकता एवं विकास को प्रोत्साहित करना।

सातवीं योजना माल भाट के परिवहन के विकास को उच्च प्राथमिकता देना ताकि माल भाट के विकास को स्वतंत्र एवं मुक्तिदायक रूप में बढ़ावा दिया जा सके साथ ही योजना के अन्तर्गत परिवहन के क्षेत्र में विकास को प्रोत्साहित करना।

### रेल को आधुनिकीकरण

तालिका 1 में दिए गए आंकड़ों से रेल परिवहन की प्रगति को स्पष्ट करते हैं। राष्ट्रीय रेल कोड और डीजल तथा बिजली चालित रेल द्वारा परिवहन के क्षेत्र में बढ़ावा देना है। राष्ट्रीय रेल कोड की संख्या 1965-66 तक वर्ष 1960-61 से 1985-86 तक 100

93 म दन्का संख्या धीरे धीरे कम होकर 1725 हो गई। एक निरन्तर विनया चालित इंजन का संख्या 1950-51 में 2 का अपेक्षा 1993-94 में बढ़कर 2120 हो गई। साथ ही बिजलीचालित रेलगाड़ी की संख्या 390 किमी. से बढ़कर 943 किमी. तक बढ़कर 11060 किमी. हो गई। डीजल इंजनों का संख्या 1951 में 51 म 17 से बढ़कर 1993-94 में 4170 हो गई। यह डीजल और बिजली चालित इंजन का संख्या कुल योजना का केवल 70 प्रतिशत है परन्तु वे कुल माल परिवहन के 95 प्रतिशत से भी अधिक मात्रागत करते हैं।

### आठवा योजना में रेल के विकास

आठवा योजना में अनुमान लगाया है कि 1996-97 तक (चौक योजना का अंतिम वर्ष होगा) रेलवे के माल को ढांचा का मांग 4343 लाख टन हो जाएगा। तापीय बिजली घरों को कोयले की परिवहन में भी महत्वपूर्ण वृद्धि होगी और इससे सस्ते सामानों का उत्पादन और पेट्रोलियम पदार्थों द्वारा भा माल को ढांचा में वृद्धि होगी। साधना का दुर्लभता और माल यातायात को प्राथमिकता देने के कारण रेलवे संचार यातायात की मांग को सीमित हो रखना चाहती है। यह आठवा योजना में लम्बा दूरी का यातायात का मांग में केवल 5 प्रतिशत का वृद्धि का कल्पना की गई और कम दूरी का यातायात का भार का कम करने की नीति को तर्जों में वर्णन का और योजना का लक्ष्य रखा गया।

आठवा योजना संचार यातायात का मांग का पूर्ति के लिए रेलवे को पास उपलब्ध सामान्य साक्षात् था। अंत आठवा योजना में इस बात को ध्यान में रखते हुए रेलवे विकास को निम्नलिखित रणनीति तय की गई

1. निम्न परिसम्पत्तियों (Assets) की उपयोगिता बढ़ाई जायगी जो चुकी है उनके प्रतिस्थापन और नवाकरण का प्रक्रिया को पूरा करना

2. उत्पादकता (Productivity) और विश्वसनीयता में

तालिका 1. रेल की प्रगति

	1951-52	1960-61	1970-71	1993-94
राष्ट्रीय रेल कोड				
(किलोमीटर)	6	620	59790	62600
विद्युत चालित		4	376	11260
संख्या		500	24300	37000
रेल कोड के माध्यम से	3	562	1965	3900
रेल कोड के माध्यम से	4	1064	1198	7800
रेल कोड के माध्यम से		31	169	4170
विद्युत चालित		1	6	2120
विद्युत चालित			34	312



गुंदा करने के लिए सेवाओं और परिसम्पत्ति के अनुरक्षण (Maintenance) की बेहतर पणालियाँ अपनाना

3 लाइन टर्मिनल और चल स्टॉक (Rolling Stock) में वृद्धि करना तथा चयनात्मक आधार पर मीटर गेज को ब्राड गेज में परिवर्तित करना

4 उन्नत तबनालाजी के माध्यम से कुल मिलाकर चार्जबुशला में सुधार करने परिचालन लागतों (Operational costs) में कमी करने और श्रम तथा पूंजी परिसम्पत्तियों (Capital assets) की उत्पादकता में वृद्धि करने के लिए उपाय करना

5 विद्युतीकरण पर अधिब बल देते हुए उन्नत तकनालाजी के माध्यम से ऊर्जा संरक्षण करना

6 वैकल्पिक मार्गों के माध्यम से अधिब व्यस्त मार्गों पर लाइन क्षमता में वृद्धि करने के लिए ग्यनात्मक आधार पर नेटवर्क का विस्तार करना। नेटवर्क में सुप्त लिंको को जोड़ना और सामरिक औद्योगिक एवं अन्य विकासमय आवश्यकताओं के लिए अपेक्षित लाइनें बिछाना।

ससाधनों के सीमाबन्धन को दृष्टि में रखते हुए आठवी योजना में ऐसी परिसम्पत्तियों का प्रतिस्थापन करने का निर्णय लिया गया है जो अपनी उपयोगिता को अवधि पूरी कर चुकी हैं। वर्तमान परिसम्पत्तियों के अनुरक्षण और चल रहे अनिवार्य प्रायोजकों को पूरा करने पर बल दिया जाएगा ताकि परिवहन क्षमता को बढ़ाने में सहायता मिले। तकनालाजीय उन्नति और आधुनिकीकरण के लिए आवश्यक विनियोग पर भी बल दिया जाएगा आठवी योजना की अवधि (1992-97) के दौरान 27 200 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया है। सातवी योजना के दौरान रेलों ने जीर्ण मणोनरी तथा उपकरणों के प्रतिस्थापन आधुनिकीकरण और तबनालाजीय उन्नति कम्प्यूटरीकरण आदि में महत्त्वपूर्ण प्रगति की।

### रेलों का अर्थव्यवस्था पर प्रभाव

रेल निर्माण एवं विस्तार से समाज को बहुत लाभ प्राप्त हुए हैं। सबसे पहले भारतीय रेलों ने उद्योग की स्थापना में सहायता दी है। बम्बई में सूती वस्त्र उद्योग बंगाल में पटसन उद्योग बिहार में कोयला उद्योग असम और बंगाल में चाय के बाग इन सभी का विस्तार रेलों से हुआ है।

दूसरे रेलों ने भारतीय कृषि की सहायता की है। रेलों के आरम्भ से पूर्व भारतीय किसान अपनी फसल को केवल स्थानीय मण्डी में ही बेच सकता था परन्तु रेलों ने हमारी कृषि वस्तुओं के बाजार का विस्तार किया है और कुछ वस्तुओं अर्थात् कपास पटसन तिलहन आदि के लिए भारतीय किसान विश्व बाजार से सम्बन्धित हो गए हैं। रेलों द्वारा कृषि वस्तुओं का श्रेष्ठतर विपणन सम्भव हुआ है

(इनके द्वारा अधिब उत्पादन वाले क्षेत्रों से अभाव वाले क्षेत्रों में वस्तुओं का परिवहन होता है) और इस कारण देश में एक समान वीमते वायम करने में सहायता मिलती है। फसलों के असफल होने और अबात की परिस्थितियों में रेलें अतिरेब वाले इलाकों से दुर्भिक्ष वाले इलाकों में अनाज भेजने में बड़ी सहायक होती हैं।

तीसरे रेलों द्वारा ग्रामों प्रदेशों और कुछ रूद तक सम्प्रदायों की पृथक्ता भी कम हो गई। जाति और समुक्त परिवार के बन्धन शिथिल हो गए हैं और लोग अब किसी भी स्थान और विरसों भी नीकरी को स्वीकार कर सकते हैं। रेलों ने सारे देश को एक बना दिया है और इस प्रकार देश में भीमोलिब गतिशीलता को बढ़ाने में सहायता दी है।

चौथे रेलों द्वारा सभी प्रकार की वस्तुओं और विशेषकर भारी और नाशवान वस्तुओं के बाजार के विस्तार में सहायता मिली है। इसी प्रकार रेल यातायात के कारण मम्ली अण्डे दूध फल और सब्जी के व्यापार का विस्तार हुआ है। आयात और निर्यात दोनों रेल यातायात से सुविधाजनक बन गए हैं।

अन्तिम रेलों के राजनीतिक पभाव की उपेक्षा नहीं की जा सकती। देश में किसी आतरिक गडबडी या बाहरी आक्रमण के समय सेना या पुलिस को तेजी से देश के एक भाग से दूसरे भाग में पहुँचाया जा सकता है। वास्तव में 19वीं शताब्दी में रेलों का तेजी से निर्माण करने का एक महत्त्वपूर्ण कारण यह था कि आतरिक गडबडी या विद्रोह के समय सेना को एक स्थान से दूसरे स्थान तक पहुँचाने के लिए रेलों का जाल बिछाना जरूरी था। इस प्रकार रेलें भारत जैसे देश के प्रशासन के लिए लाभदायक हैं।

### भारत में रेलों के सुधार का क्षेत्र

देश में स्तत त्रता के पश्चात् और विशेषकर पचषष्ठीय योजनाओं के आधीन रेल परिवहन के विवास में भारी प्रगति हुई है फिर भी भारतीय रेल व्यवस्था अभी आदर्श नहीं बन पायी। इसमें कई एक कमियां विद्यमान हैं। चाहे भारत की रेल व्यवस्था एशिया में पन्ने नम्बर पर और सारे ससार में दूसरे नम्बर पर है फिर भी इतने बड़े देश के लिए रेल व्यवस्था बहुत अपर्याप्त है। तालिका 2 में दिए गए आंकड़ों से यह सिद्ध होता है कि उन्नत देशों के स्तर पर पहुँचने के लिए अभी रेल विवास को और अधिब बढ़ाना जरूरी है।

दूसरे भारत में तबनीकी प्रगति पश्चिमी देशों की भाँति अपनाने के लिए बड़ा क्षेत्र उपलब्ध है। रेलों का विद्युतीकरण (Electrification) डोजल तेल का प्रयोग आदि तबनीकी प्रगति के कुछ अंश हैं। इन परिवर्तनों की लागत अधिब होने के कारण उन्ने भारतीय रेलों में भीरे भीरे

अपनाया जा रहा है। किन्तु सुरक्षा और कुशलता के लिए भी परिवर्तनों को तेजी से रेल व्यवस्था में लाना ही पड़ेगा।

तालिका 2 चुने हुए दशों में रेलमार्ग की लम्बाई

	प्रति एक लाख जनसंख्या के लिए	प्रति 100 वर्ग मील क्षेत्रफल के लिए
भारत	9.6	2.7
यू.एस.ए.	224	6.6
यू.के.	46	20.0
फ्रान्स	465	10.0
बेल्जियम	-	44.0

— तीसरे भारत कई प्रकार के रेल सामन में स्वाक्लम्बा बन गया है। परन्तु कुछ उपकरणों के लिए भारत विदेशों पर निर्भर है। अतः रेल सामान के उत्पादन का और विस्तार होना चाहिए ताकि आयात कम किया जा सके।

चौथे रेलों की कुशलता को बढ़ाना अत्यन्त आवश्यक है। दुर्घटनाओं और इससे होने वाली हानि को मात्रा बहुत अधिक है। इसलिए रेल यातायात को सुगम एवं सुविधाजनक बनाना अनिवार्य है।

अन्तिम भारतीय रेलों को अपने कार्यान्वयन व्यय (Working expenses) में भागिकायत करनी चाहिए। तकनीकी परिवर्तनों और व्यर्थ व्यय को दूर करके ही कार्यान्वयन व्यय घटाया जा सकता है। पुरानी और जर्जर रेल पूंजी का पुनः स्थापन (Replacement) और रेलों में बिना टिकट यात्रा भारतीय रेलों की कुछ अन्य समस्याएँ हैं जिनकी ओर शीघ्र ध्यान देना चाहिए।

बढ़ते हुए तेल स्रोतों में रेलवे का महत्व और भी बढ़ गया है। तेल की अपेक्षा भारतीय अर्थव्यवस्था में ऊर्जा के निर्माण में कोयले पर निर्भरता बढ़ रहा है। यह परिवर्तन तभी संभव है यदि रेलवे कोयले को भारी मात्रा में परिवहन कर सकता है। इस सम्बन्ध में यह बात ध्यान देने योग्य है कि देश के बहुत से भागों में ऊर्जा स्रोतों का मुख्य कारण कोयले पर आधारित तापीय बिजलाघरों (Thermal Power Stations) की विफलता है। इसका प्रभावी कारण रेलवे द्वारा इन बिजलाघरों को समय पर कोयला न पहुँचा पाना है। बिना किसी अतिशयोक्ति के यह बात कही जा सकती है कि भारतीय अर्थव्यवस्था का भाग्य और इसका जनता का कल्याण बहुत हद तक भारतीय रेलवे का कोयला उर्वरक खाद्यान्न आदि के परिवहन की कुशलता बढ़ाने पर निर्भर करता है।

## 2 रेल-वित्त (Railway Finance)

1924 से पूर्व रेल वित्त केन्द्राय सरकार के वित्त का ही अंग था परन्तु 1924 में रेल वित्त को केन्द्रीय सरकार के सामान्य वित्त से पृथक किया गया।

1950 के रेलवे सम्मेलन (Convention) के अनुसार (क) सामान्य कर्ताता (General tax payer) को रेलों में हिस्सेदार का स्थान दिया गया चाहे वास्तव में भारतीय रेलों में केन्द्राय सरकार ही एकमात्र हिस्सेदार है (ख) भारत सरकार को उधार दो हुई पूँजी पर 4 प्रतिशत लाभाना प्राप्त करने का गारण्टी होगी (ग) रेलों का ऐसे नये रेलमार्ग बनाने के लिए, जिनमें तुरन्त लाभ की आशा न हो रेल विकास निधि (Railway Development Fund) स्थापित करनी चाहिए। इस निधि में से सवारीयों के लिए अधिक सुविधाएँ उपलब्ध कराने और श्रम कल्याण कार्य पर भी व्यय किया जाना चाहिए, और (घ) रेलों की मूल्य ह्रास निधि (Railway Depreciation Fund) कायम करनी चाहिए ताकि रेलवे के सामन का पुनः स्थापन किया जा सके।

1960 में एक नए सम्मेलन (Convention) में यह निर्णय किया गया कि रेलों सामान्य राजस्व (General Revenues) के लिए लाभाना (Dividend) का 4.25 प्रतिशत गारण्टी करें। बाद में 1964 तक लगायी हुई पूँजी पर सामान्य राजस्व की 5.5 प्रतिशत लाभाना और इसके बाद में लगाई गई पूँजी पर 6 प्रतिशत लाभाना तय किया गया। जबसे रेलों को खोले गए हैं रेलवे कन्वेंशन समिति ने 1971 में रेलों को कुछ छूट दी है।

अन्तिम रेलवे सम्मेलन अगस्त 1980 में स्थापित किया गया और इसकी सिफारिशों के अनुसार रेलवे की 31 मार्च 1980 पर विनियुक्त पूँजी पर 1980-85 की अवधि के लिए 5.5 प्रतिशत लाभाना देना होगा और अप्रैल 1980 से विनियुक्त पूँजी पर 6.5 प्रतिशत।

### भारतीय रेलों के वित्तीय परिणाम

घोर मन्दा के पश्चात् कुछ वर्ष रेलों फिर नुकसान में चले लगीं। दूसरे विश्वयुद्ध में रेल यातायात (Railway traffic) में वृद्धि हुई। तत्पश्चात् रेलें निरन्तर प्रगति कर रही हैं। न केवल रेलों द्वारा सामान्य राजस्व में योगदान की लगातार पूर्ति होता आई है बल्कि रेलों ने कुछ रुपया विकास एवं मूल्य ह्रास निधियों (Development and Depreciation Funds) की ओर भी लगाया है।

लाइनों पर लागत का तुलना में कम फिरोया भाड़ा वसूल करने के रूप में है। 1994-95 का दौरा रत्ना का उपनगरों और अन्य यतायात पर 2 180 करोड़ का घाटा और कम दर वाला माल पर 140 करोड़ रुपए का घाटा हुआ। इस प्रकार सामाजिक दायित्व (Social burden) के कारण 1994-95 में 2 320 करोड़ रुपए का घाटा हुआ। इससे साफ़ ज़ाहिर है कि यदि रेलवे को ये सामाजिक भार सहन न करने पड़ते तो वे घाटे में न जाते।

(iii) रेलवे में बढ़ती हुई अकुशलता—रेलवे में बढ़ते हुए विस्थापन स्काट का एक और महत्वपूर्ण कारण इसमें बढ़ता हुआ अकुशलता है। विरोधता ने इस सम्बन्ध में कई सुचक बताए हैं। वैगनो की अनुपलब्ध और वैगनो की बाट में भ्रष्टाचार देश में परिवहन सम्बन्धी अडचनों के दो मूल कारण हैं। हाल ही के वर्षों में रेलवे में की गई कई हड़तले काम धार करो काम केवल नियमानुसार काम पद के अनुसार रेलवे कर्मचारियों द्वारा छोटे छोटे मामलों पर हड़ताल कर देना और मई 1974 में रेलवे की आम हड़ताल (General strike) ने रेलवे की हालत बहुत बिगाड़ दी है। इन सभी हड़तालों आन्दोलनों आदि का माल यातायात पर व्यापक प्रभाव पड़ता है। किन्तु पिछले कुछ वर्षों में सरकार तथा रेलवे कर्मचारियों रेल व्यवस्था की कुशलता को उन्नत करने के लिए भरसक प्रयत्न कर रहे हैं। इससे भारतीय अर्थव्यवस्था को भारी लाभ होगा क्योंकि भारतीय अर्थव्यवस्था के कल्याण का रेलवे की कुशलता से गहरा सम्बन्ध है। इन सब उपागों के परिणामस्वरूप भूतपूर्व रेलवे मंत्री श्री माधव राय सिधिया के अनुसार मानव और मशीन दोनों को उत्प्रेरित करने में भारी वृद्धि हुई है। वास्तव में परिवहन कुशलता में इतना अधिक सुधार हुआ है कि यह देश के लिए गर्व की बात है और भारतीय रेल माल यातायात उपयोग में विश्व का नेतृत्व कर रही है और लगभग सभी रेलवे प्रणालियों का विकसित देशों की रेलों को भी पाछ छोड़ गई है।

### 3 रेलवे बजट (1996-97)

1995-96 के बजट और सशोधित अनुमान—1995-96 का बजट ने रत्ना के निष्पादन में लगातार सुधार की प्रत्याशा व्यक्त की। 1995-96 का बजट में माल यातायात एवं संचार यातायात से अधिक राजस्व प्राप्त करने का लक्ष्य रखा। बजट में कुल यातायात प्राप्ति के रूप में 21 960 करोड़ रुपये का राजस्व प्राप्त करने का निश्चय किया। उसमें से 18 760 करोड़ रुपये के कायकारी व्यय और मूल्यहास निधि (Depreciation Fund) और पेनशन

निधि में 4 45 करोड़ रुपये का परचा 2 000 करोड़ रुपये का अतिरिक्त प्राप्त करने का प्रत्याशी की

1995-96 का मशीन अनुमान सकल यातायात प्राप्ति का 22 175 करोड़ रुपये प्राप्त करने की आशा करते हैं। यह आंकड़ा (जट अनुमान से 215 करोड़ रुपये अधिक है। साधारण कायकारी व्यय 14 590 करोड़ रुपये आका गया है जोकि बजट में दिए गए आंकड़े से थोड़ा कम है। मूल्यहास निधि को 2 060 करोड़ रुपये और पेनशन निधि का 2 190 करोड़ रुपये का योगदान देने के बाद कुल कायकारी व्यय 18 740 करोड़ रुपये बैठता है। 243 करोड़ रुपये निधि विविध राजस्व से प्राप्ति के रूप में जाड़ने के परचा सशोधित अनुमान (Revised estimates) में 3 678 करोड़ रुपये शुद्ध राजस्व के रूप में प्राप्त होगी। सामान्य राजस्व का लाभार्थ के रूप में 1 518 करोड़ रुपये का योगदान करने के परचा 1995-96 के सशोधित अनुमान में 2 316 करोड़ रुपये का अतिरिक्त प्राप्त हागा जबकि जट में व राशि 2 000 करोड़ रुपये आकी गयी थी

1996-97 का रेलवे बजट 1996-97 के बजट में माल यातायात और संचार यातायात के लिए अनेकांकृत उच्च लक्ष्य तय किया गया है। बजट में कुशलता में लगातार सुधार का मान्यता भी का गई है। इन मान्यताओं और लक्ष्यों का आधार पर कुल यातायात से प्राप्ति के 24 800 करोड़ रुपये तक बढ़ जाने की आशा है। साधारण कायकारी व्यय के 16 423 करोड़ रुपये तक रहने का अनुमान है और इसमें स्टाफ की वार्षिक वृद्धि सम्बन्धी पुगतान महंगाई भत्ते और इल क्रियाओं में वृद्धि से सम्बन्धित अनुक्षण और ईंधन का व्यय शामिल है। 1996-97 के बजट में रेलवे मूल्यहास आक्षण निधि में योगदान 2 000 करोड़ रुपये रखा गया है। पेनशन निधि में योगदान को बढ़ाकर 3 150 करोड़ रुपये किया जा रहा है। इसका मुख्य कारण पेनशन प्राप्त करने वाले व्यक्तियों का संख्या में वृद्धि और उदाराकरण की नात के कारण पेनशन निधि से अधिक राशि का विकास है। अतः इस प्रकार कुल कायकारी व्यय बढ़कर 21 573 करोड़ रुपये होने का सभावना है और परिणामतः शुद्ध यातायात प्राप्ति के रूप में 3 227 करोड़ रुपये राय रह जाएंगे। यदि इनमें विविध राजस्व के रूप में प्राप्त 276 करोड़ रुपये जाड़ लिए जाएं, तो शुद्ध रेलवे राजस्व बढ़कर 3 503 करोड़ रुपये हो जाएगा। सामान्य राजस्व का लाभार्थ (Dividend) देने के परचा 1 016 करोड़ रुपये का अतिरिक्त प्राप्त होने का सभावना है।

दो को बढ़ाकर स्टैंडर्ड दरें निश्चित की गईं। लौह तथा इस्पात के लिए विशिष्ट दरें हटा दी गईं। इस प्रकार दक्षिण की ओर चीनी की गतिविधि पर दो जाने वाली रियायतें भी हटा ली गईं। कोयले के भाड़े में 30 प्रतिशत वृद्धि की गई।

भाड़े की दरों को तरह स्वतन्त्रता-प्राप्ति के पश्चात् सवारी किराए को दरो का भी मुख्यवस्तीकरण किया गया। जनवरी 1948 में सवारी किराये को समान मूल-आधार पर मानकीकृत (Standardise) किया गया। 1951 में रेलवे किराये में 20 से 25 प्रतिशत की वृद्धि की गई। 1955 में सवारी किराये (Passenger fares) को दूरदूरीय किराए ढाँचे (Telescopic fare structure) के आधार पर निश्चित किया गया। इन्हें तीन श्रेणियों में बांटा गया—पहली 150 मील तक, दूसरी 151 से 300 मील तक और तीसरी 301 मील से अधिक। पहली श्रेणी के किराए बढ़ाए गए, दूसरी श्रेणी को वैसे ही छोड़ दिया गया और तीसरी श्रेणी के किराए कम कर दिए गए। इसके बाद भी रेल के किराए को कई बार बढ़ाया गया।

1957 में ए. रामानुजामी मुदलियार की अध्यक्षता में एक रेल भाड़ा जाच समिति नियुक्त की गई। इसने सिफारिश की कि रेल दर ढाँचे को निम्नतम से उच्चतम वर्ग के लिए प्रगतिशील बनाना चाहिए। इस कार्य के लिए समिति ने सुझाव दिया कि निम्नतम दर को आधार मानकर अन्य दरों को इसके अनुपात में व्यक्त किया जाना चाहिए। इस प्रकार तीन श्रेणियों की अपेक्षा समिति ने आठ श्रेणियों की सिफारिश की। सरकार ने इन सुधारों को स्वीकार कर अक्टूबर 1958 में इन्हें लागू कर दिया।

**वर्तमान रेल-भाड़े का ढाँचा—**आज रेलों में मूलतः दो प्रकार से भाड़ा वसूल किया जाता है। एक भाड़ा दर तो खाद्यान्नों एवं खादों के लिए है जिसके लिए माल डिब्बों के आधार पर दर निश्चित की गई है। इस प्रकार खाद्यान्नों की परिवहन लागत कम कर दी गई है। दूसरी दरें अन्य वस्तुओं के लिए हैं। फलों, सब्जियों, मिट्टी के तेल और नमक पर विशिष्ट रियायती दरें कायम की गई हैं। इसी प्रकार हाथकाम पदार्थों, खादी, किताबों आदि पर भी रियायती दरें दी गई हैं। मोटे तौर पर कुल मिलाकर रेल दरों में मर्यादित वृद्धि हुई है। 1962 के पश्चात् भाड़े की दरों को थोड़ा बढ़ाया गया है।

### रेल-दर नीति का मूल्यांकन

वर्तमान रेल-दर नीति में स्वतन्त्रता-पूर्व काल के बहुत से दोष दूर कर दिए गए हैं। वर्तमान रेल-दर नीति स रल-वित्त स्थिति उन्नत हुई है और रेल प्रयोगकर्ताओं के हितों को संतुष्ट किया गया है। अब रेलें अपनी पूँजी पर सामान्य बजट को एक निश्चित न्यूनतम लाभभारा (Minimum

dividend) देकर विकास एवं मूल्य-हास निधियों (Development and depreciation funds) को काफी योगदान देने लगी हैं। इसके अतिरिक्त वस्तुओं का वर्ग-विभाजन औद्योगीकरण की आवश्यकताओं की दृष्टि से किया गया है। उदाहरणार्थ, कोयले, खनिज तैलों, कच्चे मालों आदि के परिवहन पर भाड़े की नीचों दरें निश्चित की गई हैं।

दूसरा भाड़े की ऐसी दरें निश्चित की गई हैं कि रेलों और सड़कों के बीच तालमेल हो सके। भारत सरकार ने मुदलियार समिति की सिफारिशों को दृष्टि में रखकर थोड़े फासले पर भाड़े को बढ़ाया है ताकि थोड़े फासले का यातायात सड़कों द्वारा किया जा सके। लम्बे फासले पर भाड़े को कम करने का उद्देश्य इस क्षेत्र में रेल यातायात को प्रोत्साहन देना है।

तीसरा यदि भारत में किराए एवं भाड़े की वतमान दरों की तुलना समुन्नत देशों में विद्यमान दरों से की जाए, तो यह कहा जा सकता है कि वे बहुत नीचे हैं। यदि रेलवे द्वारा किराए एवं भाड़े में की गई कई बार वृद्धि को भी दृष्टि में रखा जाए, तो भी यह बात सही जान पड़ती है।

### 5 सड़क तथा सड़क परिवहन (Road and Road Transport)

**भारतीय अर्थव्यवस्था में सड़क परिवहन का महत्त्व**

रेलों की तुलना में सड़क यातायात से कई निश्चित लाभ उपलब्ध होते हैं। प्रथम रेल निर्माण के लिए भारी मात्रा में पूँजी चाहिए। इसके अतिरिक्त, चूँकि रेल के निर्माण एवं विस्तार के लिए भारत को विदेशों पर निर्भर करना पड़ता है अतः इस कार्य के लिए विदेशी मुद्रा (Foreign Exchange) की भी आवश्यकता होती है। सड़कें बनाने के लिए एक तो पूँजी की कम मात्रा की आवश्यकता पड़ती है और दूसरे विदेशों से आयात की आवश्यकता नहीं। चूँकि भारत में पूँजी की कमी है इसलिए रेल निर्माण को अपेक्षा सड़क निर्माण की तरजीह देनी चाहिए।

दूसरा सड़क परिवहन अधिक तेज, अधिक सुविधाजनक एवं अधिक लोचपूँजी है। सड़क परिवहन, विशेषकर छोटे फासले के यातायात के लिए और वस्तुओं की गतिविधि के लिए लाभदायक है। मोटर गाड़ियों, सवारियाँ एवं माल को किसी भी स्थान से एकत्रित कर सकती हैं और वे जहाँ भी चाहें उन्हीं पहुँचा सकती हैं। सड़क परिवहन द्वारा ही घर-घर से वस्तुओं की एकत्र किया एवं पहुँचाया जा सकता है। परन्तु रेल मार्ग निश्चित होता है और इसलिए रेल में सड़क परिवहन की लोचशीलता उपलब्ध नहीं।

## परिवहन एवं संचार

यातायात के एक तिहाई का वहन होता है। राष्ट्रीय प्रमुख मार्ग प्रणाली प्राथमिक सड़क ग्रिड (Grid) है और यह केन्द्र सरकार का दायित्व है। राज्याय प्रमुख मार्ग और मुख्य अन्तर्गत सड़क द्वितीयक सड़क प्रणाली का भाग है। इसके अतिरिक्त बहुत से ग्राम विकास कार्यक्रमों के अधीन ग्राम सड़क बनई जाती हैं जैसे न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम, ग्राम भूमिहीन रोजगार गारंटी कार्यक्रम, राष्ट्रीय ग्राम राजग, कार्यक्रम और कमान क्षेत्र विकास कार्यक्रम। इन सबका उद्देश्य सड़क निर्माण द्वारा ग्रामों को जोड़ना है।

आठवीं योजना में सड़क परिवहन के मुख्य क्षेत्र और रणनीति

आठवीं योजना में निम्नलिखित मुख्य उद्देश्य तय किए गए-

1 राष्ट्रीय प्रमुख मार्गों और राज्याय प्रमुख मार्गों में कनियो को दूर करना और सड़क नेटवर्क का निरन्तर विस्तार की अपेक्षा इनमें सुधार करना।

2 न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम के आधान ग्रामों को सड़कों का निर्माण करने पर लगातार बल दित रहना आठवीं योजना के दौरान 30 000 ग्रामों को सड़कों से जोड़ना।

3 सड़क परिवहन क्षेत्र का उत्पादकत्व (Productivity) बढ़ाने के लिए सड़क प्रणाली में सुधार करना।

4 अधिक यातायात वाले मार्गों को दो या चार उप मार्गों (Lanes) में बांटना ताकि सड़क परिवहन की गति एवं उत्पादकता बढ़ाई जा सके।

5 सड़क निर्माण कार्यक्रम द्वारा रोजगार जनन करना और

6 ऊर्जा का संरक्षण।

इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए, आठवीं योजना में वर्तमान सड़क प्रणाली को विभिन्न उन्नयन कार्यक्रमों (Upgradation programmes) द्वारा मजबूत बनाने का लक्ष्य रखा गया है ताकि अधिक उत्पादकता प्राप्त की जा सके तेज सफर हो सके और ऊर्जा संरक्षण को भी बढ़ाया जा सके। इसी प्रकार बड़े सड़क नेटवर्क में कामिया दूर का जाएगी और पुलों का निर्माण किया जाएगा। इसके अतिरिक्त तकनीक के आधुनिकीकरण सड़कों के अनुसंधान पर बल दिया जाएगा।

सवारी एवं माल यातायात में भारी वृद्धि के कारण राष्ट्रीय प्रमुख मार्गों में भारी सुधार करने का आवश्यकता है। इनमें एक लेन से दो लेन बनाने दो से चार लेन (Lane) बनाने और कुछ स्थितियों में एक्सप्रेस मग बनाने हंग। 1991 की कीमतों पर इन मदों पर 41 000 करोड़ रुपये का

व्यय का अनुमान लगाया गया है। परन्तु योजना आयोग ने साधना में कमी के कारण 2 600 करोड़ रुपये के केन्द्रीय व्यय का उठवा योजना में प्रावधान किया है। साधनों की इस कमी का ध्यान में रखते हुए सड़क निर्माण में निजी क्षेत्र Ir a c e का सहयोग प्राप्त किया जाएगा।

—याय क्षेत्र में न्यूनतम आवश्यकता कार्यक्रम के अन्तर्गत आने वाला सड़कों तथा पुलों के लिए प्राधान्य सड़कों के लिए 40 करोड़ रुपये सहित 10 610 करोड़ रुपये का प्रावधान का प्रावधान है।

सड़क प्रणाली का उन्नत करने के लिए अभी बहुत कुछ करना बाक है। देश में कुल सड़क मार्ग का केवल 3% अच्छ सच्यता है। राष्ट्रीय प्रमुख मार्गों में भी 30 प्रतिशत लम्बाई में एक हा लेन Lane है देश के 36 प्रतिशत गांव सच्य स जुड़ हुए नहीं हैं और 65 प्रतिशत ग्रामों में सभा मौसमा वरसा सड़क नहा है अतः कुल सड़क प्रणाली क्षमता सामान्यतया में जकड़ी हुई है इस पर वहना का भार बढ़ेगा और इंधन का अपव्यय होता है।

भारत में सड़क परिवहन (Road Transport in India)

जवाब 75 ■ मटर गांविया (टको एवं छाटो) उडिया का सच्य स लक्ष्य यह 993 94 तक हजा स बढ़कर 8 लाख हा ग स अवधि के दौरान बसी का सख्या 34 स बढ़कर 100 000 हो गयी और टको की सख्या 8 स बढ़कर 10 लाख से भी अधिक हो गया किन्तु कराधान का ऊंचा दर और तल का कामता में भारी वृद्धि के कारण सड़क परिवहन का विकास कुछ हद तक सामित रहा है बहुत सा समितियों द्वारा दिए गए प्रस्तावों का कोई लाभ नहा हुआ अनौपचारिक अनुमान के अनुसार दश में चलने वाला माटर गांडियों पर कराधान भार संभवतः विश्व में सबसे अधिक है केन्द्र और राज्य दोनों ने कर लगन में एक हाड सा लगा रखा है परन्तु दोनों हा सड़क निर्माण एवं सड़क अनुसंधान (Road maintenance) की सुवधाएं उपलब्ध कराने में विफल रहे हैं।

सड़क परिवहन का राष्ट्रीयकरण (Nationalisation of Road Transport)

सड़क परिवहन का अब राज्याय सरकार निजी पूंजागत एवं सहकारा सामितिया भा चलाता है। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद बहुत सा राज्याय सरकारों ने सड़क परिवहन (चसा) का या ता आर्थिक रूप में वा पूर्ण रूप में राष्ट्रीयकरण कर दिया है। राज्याय सरकार थव अधिकधिक मार्गों का राज्यायकृत परिवहन के आधान ला

रही हैं। बस-परिवहन के राष्ट्रीयकरण के पक्ष में मुख्य तर्क निम्नलिखित हैं—

(1) सडक परिवहन एवं सार्वजनिक उपयोगी सेवा (Public utility service) है और इसलिए हमें इसे राज्य आधीन लाना चाहिए। (2) सडक परिवहन से राज्य को काफी आय प्राप्त हो सकती है जिसे आर्थिक विकास के लिए इस्तेमाल किया जा सकता है। (3) राष्ट्रीयकरण द्वारा रेलवे और सडक परिवहन के बीच समन्वय बनने में आसानी हो सकती है। इससे विभिन्न कम्पनियों के बीच प्रतिस्पर्धा को भी समाप्त किया जा सकता है। (4) इससे बड़े पैमाने के उत्पादन में भी लाभ प्राप्त होगा। ये सुविधाएँ, जो छोटी बस कम्पनियों को उपलब्ध नहीं बड़े पैमाने पर चलाई जाने वाली राष्ट्रीय कम्पनियों को उपलब्ध होगी। (5) राष्ट्रीय कम्पनियों द्वारा सवारीयों को अधिक सुविधाएँ उपलब्ध कराई जा सकती हैं और कर्मचारियों के काम में दबाव भी उन्मत्त की जा सकती है।

आज भारत में 60 राष्ट्रीय सड़क परिवहन उद्यम (State Transport Undertakings) हैं जिनके पास मार्च 1994 के अन्त तक 1.02 लाख बसे थीं। इनमें 5,000 करोड़ रुपये का निविद्योग हुआ था और इनमें 15 लाख व्यक्तियों को रोजगार प्राप्त था। इनमें प्रतिदिन 450 लाख प्रतियर्िया यात्रा करती थी।

राष्ट्रीय सड़क परिवहन उद्यमों की सफलता (Operating efficiency) मूल ही कम है। इनके वित्तीय परिणाम बहुत ही निराशाजनक हैं और 1990-91 में इनके 470 करोड़ रुपये का हानि हुई। इस हानि के मुख्य कारण हैं

अत्यधिक अनुश्रुति परियोजना लागू पर आधारित निम्नलिखित का अभाव और आदानों को कीमतों में परिवर्तन के अनुरूप निम्नलिखित में समय पर परिवर्तन न करना अलाभकारी मामलों को सामाजिक कारणों आदि के आधार पर गलत रहना आदि। जबकि निजी सार्वजनिक (Private operators) पूरा मुनाफा उठा रहे हैं राष्ट्रीय सड़क परिवहन उद्योग घाटे में चल रहे हैं और भारी घाटे झुकते करते चले जा रहे हैं और इनके भारी सामान्य कदावाती को सहन करना पड़ता है इसका तुलना सार्वजनिक 2500 करोड़ रुपये हो गया है

राष्ट्रीय परमिट योजना (National Permit Scheme)

परिवहन गर्ग । ग र्ग । य ३

सीमावन्धन नर्ग । २१ २० सुखी । ४ म इ

सीमावन्धना को हटाने के उद्देश से राष्ट्रीय पर्याप्त योजना  
चाहू की गई है। इस योजना के आधीन प्रत्येक राज्य या समीची  
क्षेत्र द्वारा जारी किए जाने वाले राष्ट्रीय पर्याप्त नई राप्पा  
केन्द्र सञ्चार द्वारा तय की जाती हैं। आरम्भ में लगभग

₹ 300 परामित जारी किए गए। राष्ट्रीय परामित योजना के आधीन मालगाडियो को एक क्षेत्र से दूसरे क्षेत्र में बिना रवाउट लम्बी दूरी को गतिविधि होने लगी है।

इस सम्बन्ध में अन्तःराष्ट्रीय परिवहन आयोग (Inter State Transport Commission) ने अन्तःराष्ट्रीय मार्गों पर माल एवं सवारी सेवाओं के सहायन के लिए राष्ट्रीय एवं राष्ट्रीय क्षेत्रों में पारस्परिक प्रबन्ध करने में सहायता दी है। इसने क्षेत्रीय परमिट योजना (Zonal Permit Scheme) गलू की है जिससे आधीन राष्ट्रीय एवं राष्ट्रीय प्रमुख मार्गों पर किसी एक स्थान पर अंदा करने के बाद सार्वजनिक माल ढोने वाली गाड़ियों की सीमित संख्या को बेरोकटोक आने जाने की इजाजत मिल जाती है। राष्ट्रीय परमिट योजना इस प्रक्रिया में और आगे बढ़ाने में प्रयत्न करेगी।

## सड़क परिवहन की समस्याएँ

भारत में याणियजिव गाडियो की शोडी सख्या के अनिरिण एक महत्वपूर्ण समस्या यह है कि मोटर-परिवहन के बहुत से गालर (Operators) हैं। सडक पुनर्गठन परियोजना (सरकारी) समिति ने यह अनुमान लगाया कि कुल 48 000 गालरों में से 46 000 ऐसे हैं जिन्हें पास पाच से कम गाडिया हैं। कुल सवारी परिवहन 75 लगभग तीन-चौराई भाग निजी गालरों (Private operators) के हाथ में है। गालरों की इतनी बडी सख्या के कारण अकुशलता उत्पन्न होती है और नियंत्रण एवं सिगियमन उपायों को लागू करना गठिन हो जाता है।

दूसरे मोटर ट्रांसपोर्ट 'गे अनाश्रयव' प्रतिबन्धात्मक उपागो (Restrictive measures) के आधीन कार्य करना पडता है। इनमे मोटर गाडी अधिनियम (Motor Vehicles Act) सिद्धान्तो एव 'परासरो की नियमावली भी शामिल है। प्रत्येक राज्य मे अपने प्रतिबन्धात्मक उपाय हैं। इसके आतिरिक्त सार्व परिवहन पर बढा से और भारी कर भी लगाए गए है आयात शुल्क बिग्री वर रजिस्ट्रेशन फीस मोटर गाडो वर और पालतू पुर्जो (Spare parts) पर आयात शुल्क और बिग्री कर आदि। सडक परिवहन पर पथ करो (Toll taxes) और महसूल चुगो (Custom duties) का भी प्रभाव पडता है। इन लो के भार को कम करना चाहिए

मारा सातों और हवन की परिश्रान्त भागा (६०।  
। n) भी बच अधिक है। इसका कारण कुछ  
हद तक तो निम्न शुल्क एवं नर है और कुछ हद तक  
खराब सड़ो है जिनके कारण दुर्घटनाएँ अधिक होती हैं  
मशीनों की हैसियत बढती है और ईंधन की अधिक मात्रा  
प्रयोग होता है।

इन कर्मिनाइयो के होते हुए भी सड़क परिवहन तेजी

से ठट्का का रहा है और इसका भविष्य उज्ज्वल है। रेल परिवहन पर अधिक दबाव के कारण और विभिन्न प्रकार के परिवहन के समन्वित विकास (Coordinated development) के कारण राजकीय क्षेत्र के लिए यह आवश्यक है कि उत्तरवर्ती योजनाओं में माल ढोने वाली मोटर गाड़ियों को अपने हाथ में ले।

### 6 रेल सड़क समन्वय (Rail Road Co-ordination)

रेल और सड़क परिवहन के अन्य साधनों की अपेक्षा एक दूसरे की पूरक हैं और इस प्रकार एक दूसरे की सहायक हैं। सड़क परिवहन द्वारा किसी स्थानीय मण्डी एवं निकटतम रेलवे स्टेशन से सम्पर्क स्थापित करते हैं। इसके विरुद्ध रेलों द्वारा उत्पादन के दूर दूर केन्द्रों और उपभोक्ताओं से सम्पर्क स्थापित किया जाता है। किन्तु रेलों अच्छी और पर्याप्त सड़कों के बिना काफी उत्पादन एकत्र नहीं कर सकतीं। साथ ही यह भी सत्य है कि अच्छों से अच्छी सड़कें भी फसलों लौह तथा इस्पात सोमेट कोयले और अन्य भारी वस्तुओं को उत्पादकों से अन्तिम उपभोक्ताओं तक नहीं पहुंचा सकतीं। इस प्रकार रेलें और सड़क पूरक हैं। किन्तु वे सभी स्थानों पर प्रतिस्पर्द्धी (Competitive) बन गई हैं। पिछले 40 वर्षों से यह प्रवास किया गया कि सड़कों का काम करने रेलों एवं सड़कों से समन्वय कायम किया जाए।

#### सड़क परिवहन की स्वाभाविक श्रेष्ठता

घस और लॉरी कम्पनियां रेलों के साथ सबरी तथा माल यातायात आकर्षित करने में सक्षम हो सकती हैं। मोटर परिवहन कई ऐसी सुविधाएं उपलब्ध कर सकता है जो रेलवे परिवहन के लिए सम्भव नहीं—उदाहरण के लिए घर घर से माल एकत्र करना और पहुंचाना समय सारणी (Time table) में अधिक लोच तेज परिवहन आदि। सड़क परिवहन के इन लाभों ने इसे व्यापारी वर्ग के लिए बहुत लोकप्रिय बना दिया है। जहां पर थोड़ा माल भेजना हो वहां तो सड़क परिवहन ही उचित है। डेविड हिग्स (David Hughes) के अनुसार सड़क परिवहन द्वारा कई बार हमारे परिवहन लागत आधी हो जाती है और माल पहुंचाने का समय बहुत हद तक बच जाता है। इसके अतिरिक्त रेल की तुलना में सड़क से माल पम्पान का एक लाभ यह भी है कि इसमें चोरी नही होता। कोयले हानि कोई कष्ट या पैकिंग की खचीली विधि का भा प्रयास नही होता। सड़क परिवहन के लाभ पर बल देते हुए मसानी समिति ने लिखा सड़क परिवहन रेल परिवहन से लगभग तीन गुना तेज है और भूतकाल का तुलना में इस भविष्य में

बड़े पैमाने पर विकसित करना होगा।

सड़क परिवहन की श्रेष्ठता का एक और कारण यह भी है कि रेल परिवहन का कुछ मूल अलाभों के आधीन कार्य करना पड़ता है। उदाहरणार्थ रेल कर्मचारियों के घण्टे निश्चित हैं। रेलों को सामाजिक एवं राष्ट्रीय उद्देश्यों के लिए यात्रा सम्बन्धी रियायतें देनी पड़ती हैं। उन्हे सभी प्रकार के यातायात को स्वीकार करना पड़ता है और इसमें चुनाव नहीं कर सकतीं। उन्हे खाद्यान्नों सोमेट कोयला खाद और अन्य वस्तुओं पर विशेष रियायतें देनी पड़ती हैं क्योंकि वे नौचो भाड़ा दर हो बरदाश्त कर सकती हैं। रेलों को देश के हितों के लिए यदि हानि भी सहन करनी पड़े तो भी वे कार्य करती हैं। अतः एक सार्वजनिक उपयोगी उद्यम होने के नाते रेलों को अलाभकारी मार्गों के संचालन में उपनगरीय (Sub urban) एवं अन्य शहरी यातायात में, निम्न दर पर ढुलाई वाले माल के परिवहन में और निर्पात व्यापार आदि के लिए दी गई रियायतों के रूप में हानि सहन करनी पड़ी। युद्ध के उद्देश्य से जो रेल माग बनाए जाते हैं उनमें हानि होती है। इन्हे अनिवार्य वस्तुओं को प्राथमिकता के आधार पर एक स्थान से दूसरे स्थान पर ले जाना पड़ता है। उदाहरणार्थ रेलों को अकाल क्षेत्र में खाद्यान्न और चारा पहुंचाने के लिए भी हानि सहन करनी पड़ी। इसके लिए बहुत सी सवारी गाड़ियों को काटना पड़ा और बहुत से उच्चदर वाले सामान्य यातायात को छोड़ना पड़ा। 1993-94 में अलाभकारी सवारी पर रेलें चलाने के लिए 30-10 करोड़ रुपए की हानि सहन करनी पड़ी। ये सभी बातें सिद्ध करती हैं कि रेलें अपने सामाजिक दायित्व के कारण सड़क परिवहन की तुलना में उबने ही लाभों के आधार पर कार्य नही कर सकतीं।

रेलों को सड़क परिवहन की प्रतियोगिता से बचाने के उपाय

1930-40 के दशक में बहुत सी समितियों ने रेल-परिवहन और मोटर परिवहन में प्रतियोगिता के प्रश्न पर विचार किया। एक महत्वपूर्ण सुझाव तो यह था कि रेलों को अपनी सेवाओं में सुधार कर सड़क परिवहन से प्रभावी रूप में प्रतियोगिता करना चाहिए। उदाहरणार्थ रेलों को बस सविस चलानी चाहिए, शटल गाड़ियां चलानी चाहिए, अपनी सारणा में सुधार करना चाहिए। सस्ते वापसी टिकट और वासर दर्जे को मासमी टिकट आग वागतो आदि के लिए रियायत देनी चाहिए। इसी प्रकार कच्चे माल यातायात के सम्बन्ध में रेलों को कम शराप्रतापक करना चाहिए, नौने तराका को सरल बनाना चाहिए, माल पहुंचाने और

विकासशील अर्थव्यवस्था में इनका महत्व और भी बढ़ जाता है। रेल और सड़क-परिवहन के बीच स्पर्धा और समन्वय करने के प्रश्न पर दो मत हैं। सही बात तो यह होगी कि इन दोनों प्रणालियों के लाभों को दृष्टि में रखकर दोनों का विकास किया जाए। इनमें दोहरी सेवाएं कायम करने की अवश्यता नहीं और न ही इनमें व्यर्थ की प्रतिमूर्धा बढ़ाने में कोई तुक है। सार्वजनिक प्राधिकारी को सावधानी से ऐसी योजना बचानी चाहिए कि इन दोनों सेवाओं के विकास में पूंजी साधनों का इस प्रकार प्रयोग हो सके कि इससे जनता के लिए पर्याप्त परिवहन सेवाएं उपलब्ध कएई जा सकें। अतिरिक्त विकास के सदर्भ में भारत दोहरी परिवहन सेवाओं के नियामक में संसाधनों के व्यर्थ-व्यय का सामर्थ्य नहीं रखता।

### 7 भारत में जल-परिवहन (Water Transport in India)

जल परिवहन दो प्रकार का है—अन्तर्देशीय जल परिवहन और समुद्रतटिय जल-परिवहन।

#### अन्तर्देशीय जल परिवहन (Inland Water Transport)

देश की परिवहन व्यवस्था में नदी तथा नहरों के परिवहन ने कान्ती योगदान किया है। परन्तु पिछली शताब्दी के मध्य के पश्चात्, रेल-परिवहन पर अधिक बल देने और नदियों के पानी का प्रयोग सिंचाई के लिए करने के परिणामस्वरूप जल-परिवहन की क्षति हुई है। आज भी असम, पश्चिमी बंगाल और बिहार में अन्तर्देशीय जल-परिवहन का विशेष महत्त्व है। असम और कलकत्ता के बीच कुल 25 लाख टन यातायात (Traffic) में से लगभग आधा भाग जल-परिवहन द्वारा और शेष भाग रेल और सड़क-परिवहन द्वारा ले जाया जाता है। अन्तर्देशीय जल परिवहन का केरल में बहुत महत्त्व है। यह परिवहन उड़ीसा, आन्ध्र प्रदेश और तमिलनाडु में भी कुछ महत्त्व रखता है।

भारत में विभिन्न प्रकार की नदियों नहरों आदि के आधार पर कुल जल-परिवहन 14 500 किलोमीटर पर हो सकता है जिसका केवल 5 200 किलोमीटर मुख्य नदियों और 485 किलोमीटर मार्ग ऐसा है जो कि यन्त्रोक्त वाहनों के लिए उचित माना जा सकता है। पर जहां कहीं जल-मार्ग उपलब्ध भी हैं, वहां भी विभिन्न सीमाबन्धनों के कारण इनकी सामर्थ्य का पूरा प्रयोग नहीं किया जा रहा है।

पहली दो योजनाओं में अन्तर्देशीय जल-परिवहन की उपेक्षा की गई और एक करोड़ से भी कम रुपये इस पर व्यय किया गया। 1959 में अन्तर्देशीय जल-परिवहन समिति को रिपोर्ट के आधार पर अन्तर्देशीय जल-मार्गों के विकास की रणचालनीय योजनाएं तैयार की गईं। इनके

आधार पर तीसरी योजना में 7.5 करोड़ रुपये को लागत का विकास कार्यक्रम तैयार किया गया। चौथी योजना में अन्तर्देशीय जल परिवहन के विकास के लिए 11 करोड़ रुपये खर्च किए गए। संशोधित पांचवीं योजना में जल परिवहन पर लगभग 25 करोड़ रुपये खर्च करने की व्यवस्था की गई। छठी योजना में इस परिवहन व्यवस्था को प्रोत्साहित करने के लिए 43 करोड़ रुपये की राशि रखी गई। सातवीं योजना में जल-परिवहन पर 226 करोड़ रुपये के व्यय का प्रस्ताव है।

आठवीं योजना में अन्तर्देशीय जल परिवहन पर 226 करोड़ रुपये व्यय करने का प्रस्ताव है। इस योजना का मुख्य बल (i) ऐसे क्षेत्रों में इस परिवहन का विकास करना है जिनमें इसे प्राकृतिक लाभ है। (ii) दो राष्ट्रीय जलमार्गों का विकास करना—गंगा और ब्रह्मपुत्र जलमार्ग। (iii) अन्तर्देशीय वाहना का आधुनिकीकरण एवं अपनी उपयोगिता पूरी कर चुके वाहनों का प्रतिस्थापन (iv) बेहतर वाहनों को प्राप्त करने के लिए निजी उद्यमकर्ताओं को ब्याज-रूपा-साहाय्य (Interest subsidy) जारी रखा जाएगा। टर्मिनल कायम करने के लिए भी निजी सहयोग प्राप्त किया जाएगा।

#### भारतीय जहाजरानी (Indian Shipping)

भारतीय जहाजरानी अभी अपनी शोष अवस्था में है। कारण यह है कि जहाजरानी का जो कुछ भी विकास हुआ है वह केवल स्वतन्त्रता के बाद के काल में हुआ है। स्वतन्त्रता के पूर्व भारतीय जहाजरानी कम्पनियों सकल न हो सकीं क्योंकि इनके विरुद्ध विदेशी जहाजरानी कम्पनियाँ धीरे-प्रतिस्पृष्टा करती थीं और भारत के विदेशी शासक इनका संरक्षण नहीं करते थे। भारत को स्वतन्त्रता के समय केवल 42 जहाज थे जिनकी कुल सामर्थ्य 1 लाख टन (कुल पंजीकृत भार) थी। भारतीय जहाज अपने समुद्र-पार व्यापार (Overseas trade) के केवल 2 प्रतिशत ले जाते थे।

जहाजरानी का विकास—1947 में भारत सरकार ने जहाजरानी नीति समिति नियुक्ति की जिसने राष्ट्रीय जहाजरानी नीति अपनाने की सिफारिश की। भारत का समुद्र-तट 6,700 किलोमीटर लम्बा है। भारत में 1990-91 के दौरान 50,000 करोड़ रुपये की वस्तुओं का आयात एवं निर्यात हुआ। तीव्र आर्थिक विकास के साथ अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार के निरन्तर बढ़ने की आशा की जा सकती है। यह सारा व्यापार विदेशी जहाजरानी कम्पनियों के हाथों में जाता है जो जहाजरानी के भाड़े के रूप में बहुत पैसा कमाती हैं। भारत के हित को दृष्टि से यह आवश्यक है कि यदि सारा नहीं, तो अन्तर्राष्ट्रीय व्यापार का कुछ भाग तो अवश्य ही अपने जहाजों में जाए। इससे भारत विदेशों मुद्रा को बचत भी कर पाएगा जोकि आज यह विदेशी जहाजरानी



कम्पनियों को देता है। इसके अतिरिक्त, इतिहास हमें यह शिक्षा देता है कि जहाजरानी के सम्बन्ध में विदेशों पर निर्भरता कठिन समय में देश के लिए घातक सिद्ध हो सकती है। इसलिए तो जहाजरानी नीति समिति ने यह सिफारिश की कि (क) भारत अपने शत्रु-प्रतिशत तटीय व्यापार के परिवहन को व्यवस्था करे, और (ख) भारत अपने पड़ोसी देशों से अर्थात् बर्मा, लका आदि के साथ 75 प्रतिशत व्यापार और समुद्र पार देशों से 50 प्रतिशत व्यापार अपने जहाजों में करे।

आरम्भिक वर्षों में धीमी प्रगति के बावजूद भारतीय जहाजरानी सामर्थ्य का पिछले दो दशकों में महत्वपूर्ण विकास हुआ है। भारत के समुद्र-पार व्यापार से भारतीय जहाजरानी के भाग में लगातार वृद्धि हुई है और कुल मिलाकर आज यह 31 प्रतिशत है। 1950-51 और 1984-85 के दौरान कुल पंजीकृत भार के रूप में भारतीय जहाजरानी की सामर्थ्य जो 1950-51 में केवल 4 लाख टन थी बढ़कर 1984-85 में 60 लाख टन हो गई। छठी योजना (1980-85) में जहाजरानी की कुल सामर्थ्य 1984-85 में 78 लाख टन लक्ष्य के विरुद्ध वास्तविक के रूप में केवल 60 लाख टन थी।

सातवीं योजना के दौरान 75 लाख टन सामर्थ्य कायम करने का लक्ष्य रखा गया किन्तु उपलब्धि थोड़ी कम रही—1991-92 में 59 लाख टन। इसका मुख्य कारण भाड़ा बाजार में कमजोरी थी जिसके कारण भारतीय जहाजरानी कम्पनियाँ अपने टन-भार को बढ़ाने के लिए पर्याप्त मात्रा में राशि जुटा न सकीं।

चाहे भारतीय जहाजरानी सामर्थ्य में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है फिर भी यह बहुत से समुद्र-तटीय देशों के साथ अनुकूल रूप में तुलनीय नहीं है। आज भारतीय जहाजरानी विश्व के कुल बड़े का केवल 1 प्रतिशत है। चाहे सत्र के दशक (1970-80) के दौरान काफी अच्छी प्रगति-दर बनी रही और लगभग 37 लाख टन कुल पंजीकृत भार (Gross Registered Tonnage) की अतिरिक्त वृद्धि हुई किन्तु छठी और सातवीं योजना की अवधि में यह प्रगति-दर धीमी पड़ गयी। इसका मुख्य कारण भारतीय जहाजरानी उद्योग में एक लम्बे प्रतिस्पर्धा का बने रहा था जिसका इस उद्योग को लगातार कई वर्षों तक सामना करना पड़ा।

### जहाजरानी के विकास में सरकारी सहयोग

भारत सरकार ने जहाजरानी के विस्तार को उच्च प्राथमिकता दी क्योंकि इससे विदेशी मुद्रा की बचत होती है। सरकार ने दो जहाजरानी कम्पनियाँ स्थापित कीं—पूर्वी जहाजरानी निगम (Eastern Shipping Corporation) जो आस्ट्रेलिया और सदूर-पूर्व में कार्य करती है और

पश्चिमी जहाजरानी कम्पनी (Western Shipping Corporation) जो इंडो-पश्चिमी गल्फ, इंडियन रेड्सी और भारत-पोलैण्ड के मार्गों पर कार्य करती है। 1961 में इन दोनों निगमों का विलयन किया गया और भारतीय जहाजरानी निगम की स्थापना (Shipping Corporation of India) की स्थापना की गयी। मार्च 1994 के अन्त पर इस निगम के पास 160 जहाज थे जिनको कुल भार-क्षमता 40 लाख टन थी। यह निगम विश्व के सबसे बड़े निगमों में गिनी जाती है। यह अब विश्व के सभी महत्वपूर्ण समुद्र-व्यापार के मार्गों पर कार्य करती है।

भारत के पास चार प्रमुख जहाज-निर्माण स्थल हैं—ये विशाखापटनम कलकत्ता बम्बई और कोचिन में स्थित हैं। जहाजरानी उद्योग के विकास के एकीकृत अंग के रूप में, बन्दरगाहों, छोटे घाटी एवं प्रकाश स्तम्भों (Light houses) का विकास भी किया जा रहा है।

छठी योजना (1980-85) के दौरान इस उद्देश्य के लिए 720 करोड़ रुपये के परिव्यय की व्यवस्था की गई। सातवीं योजना में भारतीय जहाजरानी पर 826 करोड़ रुपये के परिव्यय की व्यवस्था है। इसके अतिरिक्त बन्दरगाहों एवं प्रकाश स्तम्भों के विकास के लिए 1,260 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया है। आठवीं योजना में जहाजरानी उद्योग पर 3,400 करोड़ रुपये के व्यय का प्रस्ताव है।

भारतीय जहाजरानी की समस्याएँ—भारतीय जहाजरानी की पहली समस्या भार-सामर्थ्य (Tonnage capacity) का अपर्याप्त होना है। दूसरे, विदेशी मुद्रा (Foreign exchange) की कमी के कारण जहाजरानी के विकास में गम्भीर कठिनाइयाँ उत्पन्न होती हैं क्योंकि जहाजरानी के विकास में विदेशी मुद्रा की भारी आवश्यकता पड़ती है। तीसरे, भारतीय जहाजरानी उद्योग की परिचालन लागत (Operating cost) काफी अधिक है। चौथे, भारतीय जहाजरानी कम्पनियों को अन्तर्राष्ट्रीय कम्पनियों से प्रतियोगिता का सामना करना पड़ता है। भारत सरकार जहाजरानी कम्पनियों की कठिनाइयों के बारे में सजग है और इन्हें दूर करने के प्रयास कर रही है। चाहे कान्सी प्रगति हुई है परन्तु यह स्थिति सतोयजनक नहीं।

इस सदर्भ में हमें तटीय जहाजरानी (Coastal shipping) की समस्याओं का उल्लेख करना जरूरी है। भारत का समुद्र-तट 7517 किलोमीटर से कुछ अधिक लम्बा है। परन्तु विभिन्न कारणों के परिणामस्वरूप, तटीय जहाजरानी में समय के साथ-साथ गिरावट आई है। उदाहरणार्थ 1956 में तटीय जहाजरानी क्षेत्र में कुल 90 जहाज थे जिनकी कुल भार-सामर्थ्य 2.4 लाख टन थे। 1966 तक अर्थात् अगले 10 वर्षों में इन जहाजों की सङ्ख्या

बढ़कर 99 और सामर्थ्य 3.2 लाख टन हो गई। इसके बाद इसमें गिरावट आनी शुरू हो गई। 1984-85 में, कुल 56 जहाज परिवहन के लिए उपलब्ध थे और उनकी भार-सामर्थ्य केवल 3.5 लाख टन रह गई। तटीय जहाजरानी को प्रभावित करने वाले मुख्य कारण हैं—ऊँची परिवहन लागतें, बन्दरगाहों पर विलम्ब, यांत्रिक परिवहन सुविधाओं आदि का अभाव।

### 8. नागरिक विमान परिवहन (Civil Aviation)

नागरिक विमान परिवहन को वास्तविक प्रगति 1920 में चलू हुई जब सरकार ने कुछ इवाई अर्दे बनाए। नागरिक विमान-परिवहन विभाग 1927 में स्थापित किया गया और बहुत से उड़्डयन क्लब (Flying Club) कायम किए गए किन्तु प्रगति बहुत धीमी थी। दूसरे विश्व युद्ध के काल में और इसके बाद काफी प्रगति हुई। बहुत-से हवाई जहाज खरीदे गए, नई सेवाएँ चालू की गईं और उनकी उड़ानें बढ़ाई गईं। 1948 में सरकार ने अपनी विमान परिवहन नीति (Aviation Policy) की घोषणा की जिसके अनुसार आन्तरिक और बाहरी सेवाओं को कुछ निजी वाणिज्यिक कम्पनियों (Private Commercial Concerns) को सहायता देने का विरदास दिलाया था। 1946 में, सरकार ने वायु-परिवहन साइसेस बोर्ड स्थापित किया। इस कारण 11 वायु परिवहन कम्पनियाँ कायम हो गईं जिससे कम्पनियों की भारी नुकसान हुए।

1950 में वायु परिवहन जाच समिति (राज्यध्यक्ष समिति) नियुक्त की गई। इस समिति ने यह सिफारिश की कि सभी कम्पनियों का सम्न्वय कर चार कम्पनियाँ बना दीं जाएँ ताकि सवाती प्रतियोगिता को समाप्त किया जा सके और प्रदेशानुसार कार्य बाँटा जा सके। चूंकि निजी

कम्पनियाँ स्वच्छापूर्वक विलयन के लिए तैयार नहीं थीं, भारत सरकार को नागरिक विमान परिवहन का राष्ट्रीयकरण करना पड़ा। इसके तीन मुख्य कारण थे—(1) राष्ट्रीयकरण से परिचालन कुशलता (Operational efficiency) बढ़ जाएगी। (2) इससे नागरिक विमान परिवहन की अच्छी व्यवस्था हो सकेगी और इस प्रकार सरकार को प्रशिक्षित तकनीशियन, पायलट आदि मिल सकेंगे, और (3) इससे सेवाओं का दोहरापन कम हो सकेगा और इस प्रकार लागत कम हो जाने से हानि घटाई जा सकेगी।

1953 में सरकार ने वायु-परिवहन निगम अधिनियम (Air Transport Corporation Act) पास किया जिसने भारतीय इण्डियन एयरलाइन्स कारपोरेशन आन्तरिक वायु सेवा के लिए, एयर इण्डिया इण्टरनेशनल हिदेशी वायु सेवा के लिए स्थापित की गई। राष्ट्रीयकरण के परचाएँ सभी दिशाओं में प्रगति हो रही हैं। नए हवाई अर्दे बनाए जा रहे हैं। पहली तीन योजनाओं में नागरिक विमान परिवहन पर 49 करोड़ रुपए व्यय किए गए। चौथी योजना में नागरिक वायु परिवहन के लिए 202 करोड़ रुपए की व्यवस्था की गई। पाचवी योजना में इसके लिए 335 करोड़ रुपए व्यय करने का प्रस्ताव था। छठी योजना (1980-85) में नागरिक विमान-परिवहन के लिए 760 करोड़ रुपए की व्यवस्था की गई।

इन सब प्रयासों के परिणामस्वरूप 1985 में, नागरिक विमान-परिवहन के आधीन 1,050 लाख किलोमीटर उड़ान की गई, इसमें 108 लाख यात्रियों ने सफर किया और 1,279 लाख किलोग्राम माल का परिवहन किया गया। सातवी योजना में नागरिक विमान-परिवहन के लिए 760 करोड़ रुपए की व्यवस्था की गई है। आठवी योजना (1992-97) में नागरिक विमान परिवहन पर 3,993 करोड़ रुपए के परिव्यय का प्रस्ताव है।

## भारतीय वाणिज्य बैंक व्यवस्था (INDIAN COMMERCIAL BANKING)

भारत में कई प्रकार के बैंक पाए जाते हैं। इनमें से प्रत्येक किसी न किसी विशिष्ट क्षेत्र का कार्य करता है। देशी बैंकर तो बैंक-कार्य के साथ व्यापार तथा कमीशन एजेंट का कार्य करते हैं। वाणिज्य बैंकों में दो प्रकार के बैंक शामिल हैं—(क) भारतीय वाणिज्य बैंक (जिन्हें सामान्यतया संयुक्त स्कंध बैंक (Joint Stock Banks) भी कहा जाता है) आन्तरिक व्यापार वाणिज्य तथा उद्योग में विशिष्ट कार्य करते हैं और (ख) विदेशी वाणिज्य बैंक—जिन्हें सामान्यतया विनिमय बैंक (Exchange Bank) कहते हैं। भारत में विदेशी व्यापार एवं वाणिज्य का विशिष्ट कार्य करते हैं। इन सब बैंकों के ऊपर रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया है जो देश का केन्द्रीय बैंक है। हम इस अध्याय में इन संस्थानों का संक्षेप में अध्ययन करेंगे।

### 1. देशी बैंक-व्यवस्था (Indigenous Banking)

चाहे भारत में पश्चिमी प्रकार की वाणिज्य बैंक-व्यवस्था का विकास तो हाल ही में हुआ है, भारत में बैंक-प्रणाली तो इससे पहले भी प्रचलित थी। प्राचीन काल से ही भारत में देशी बैंक-प्रणाली एक पारिवारिक या वैयक्तिक व्यापार-सघटन के रूप में संगठित की गई। देशी बैंकरो को भारत के विभिन्न नामों से सम्बोधित किया जाता है। अर्थात् सर्राफ़ सेठ साहूकार, महाजन, चेट्टी आदि। इनका व्यापार छोटे पैमाने के महाजनों से बड़े सर्राफ़ों द्वारा किया जाता है। कुछ के व्यापार का आकार तो कुछ अनुसूचित बैंकों (Scheduled Bank) के व्यापार-कार्य से भी अधिक है।

### देशी बैंकरो की क्रियाएँ (Operations of Indigenous Bankers)

देशी बैंकर रुपया उधार देते हैं और वे हुण्डियो या आन्तरिक विनिमय-पत्रों (Internal bills of exchange) द्वारा भारत के आन्तरिक व्यापार का धित प्रबन्ध करते हैं। देशी बैंकर तीन प्रकार के हैं—(क) वे जिनका मुख्य कार्य

बेकिंग है, (ख) वे जो अपने बैंक-कार्य के साथ व्यापार एवं कमीशन का कार्य भी करते हैं, और (ग) वे जो मुख्यतः व्यापारी और कमीशन एजेंट हैं परन्तु जो थोड़ा-सा बैंक कार्य करते हैं। देशी बैंकरो में से अधिकांश द्वितीय श्रेणी के हैं।

देशी बैंकरो का संगठन सामान्यतया एक पारिवारिक फर्म के रूप में होता है। वे अपनी कार्यकारी पूंजी लगाते हैं। देशी बैंकर संयुक्त स्कंध बैंकों की भांति जनता से जमा (Deposits) स्वीकार नहीं करते (इस दृष्टि से उन्हें बैंक नहीं कहा जा सकता) परन्तु कुछ विशेष परिस्थितियों में उनमें से कुछ अपने मित्रों एवं सम्बन्धियों से जमा स्वीकार करते हैं। वे सभी प्रकार की प्रतिभूतियों (Securities) अर्थात् स्वर्ण जवाहरात, भूमि, प्रतिज्ञा-पत्रों (Promissory Notes) हुण्डियो आदि के विरुद्ध उधार देते हैं। वे उधार प्राप्तकर्ताओं की वैयक्तिक प्रतिभूति के विरुद्ध भी उधार देते हैं। वे हुण्डियो का क्रय-विक्रय एवं बट्टा भी करते हैं। वे भारत के आन्तरिक व्यापार केन्द्रों और बन्दरगाहों के बीच ग्रामों से फसलों की गतिविधि के लिए वित्त उपलब्ध कराते हैं। वे ग्रामीण उत्पादन का क्रय करते हैं और वे योरोपियन वाणिज्य फर्मों के क्रेता तथा वितरण एजेंट का कार्य करते हैं। बैंक कार्य के सम्बन्ध में वे अब भी पारस्परिक उपयोग का प्रयोग करते हैं, वे देशी पद्धति के अनुसार अपने खाते रखते हैं और उनका मुख्य साख-पत्र हुण्डा होता है जो कि अन्तर्देशीय विनिमय पत्र कहलाता है और इस पर 9 से 12 प्रतिशत व्याज दिया जाता है।

आमतौर पर देशी बैंकरो का सम्पर्क देश के अन्य बैंकों के साथ नहीं होता। इसका मुख्य कारण यह है कि वे अपनी ही धनराशि का प्रयोग करते हैं। परन्तु जब अधिक व्यापार के मौसम में उनके पास धन की दुर्लभता होती है, तब वे संयुक्त स्कंध बैंकों की हुण्डियो का बट्टा करते हैं और इस प्रकार मुद्रा बाजार के संगठित क्षेत्र की धनराशि देशी बैंकरो या मुद्रा-बाजार के असंगठित क्षेत्र के हाथों में चली जाती है।

## देशी बैंक व्यवस्था के दोष (Defects of Indigenous Banking)

इस बैंक व्यवस्था के मुख्य दोष निम्नलिखित हैं—

(क) वे असंगठित होते हैं और उनका अन्य प्रकार के बैंकों के साथ सम्पर्क नहीं होता। (ख) वे अपने बैंक-कार्य के साथ व्यापार और कमाशन का कार्य करते हैं और परिणामतः उन्हें अपने-अपने बैंक व्यापार में जोखिम सहन करना पड़ता है। (ग) वे आत्मकालीन एवं दोषकालीन वित्त में भेद नहीं करते और न ही वे वित्त के विभिन्न उद्देश्यों में ही भेद करते हैं। (घ) वे देशी भाषा प्रणालियों (Vernacular Systems) में उलझे रहते हैं। वे बहुत सा स्थिति में वे रसीद नहीं देते और वे देश में विद्यमान अन्य बैंक संस्थाओं (Banking institutions) की तुलना में ब्याज को अत्यधिक दर वसूल करते हैं। शार्फ समिति (Shroff Committee) के अनुसार देशी बैंकर कुल आन्तरिक व्यापार के 75 से 90 प्रतिशत के लिए वित्त जुटाते हैं परन्तु रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया के गवर्नर के अनुसार आज भारत के आन्तरिक व्यापार के 50 प्रतिशत के लिए देशी बैंकरो द्वारा वित्त उपलब्ध कराया जाता है।

## देशी बैंकर और रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया

बाबजूद इसके कि देशी बैंकरो ने भारतीय आर्थिक जीवन में प्रभावी कार्यभाग अदा किया है वे संगठित बैंक-व्यवस्था के क्षेत्र से बाहर ही रहे हैं। सन् 1931 में केन्द्रीय बैंकिंग जांच समिति (Central Banking Enquiry Committee) द्वारा भारतीय मोर्दक बाजार के दोनो क्षेत्रों को समन्वय करने की आवश्यकता पर बल दिया गया और देशी बैंकरो के बैंक-कार्य का रिजर्व बैंक से सम्पर्क स्थापित करने की सिफारिश की गयी। समिति ने विशेष रूप से यह सिफारिश की कि पश्चिमी ढंग का आधुनिक विनियम-पत्र बाजार (Modern Bill Market) विकसित किया जाए, जिसमें हुण्डी पारम्परिक विनियम-पत्र जिनका देशी बैंकरो द्वारा प्रयोग किया जाता है समाविष्ट किए जाए।

1935 में रिजर्व बैंक के प्रारम्भ के पश्चात् कई बार यह प्रस्ताव किया गया कि देशी बैंकरो को इसके नियन्त्राधीन लाया जाय। 1937 में रिजर्व बैंक ने इस सम्बन्ध में एक योजना बनायी किन्तु देशी बैंकरो ने इस योजना को स्वीकार करने से इन्कार कर दिया। केवल कुछ ही महाजनो ने इस योजना का लाभ उठाया परन्तु अधिकांश देशी बैंकर इस अवसर का लाभ उठा न सके।

1954 में शार्फ समिति ने सिफारिश की कि रिजर्व बैंक को अनुमति बैंकों के माध्यम द्वारा देशी बैंकरो को इण्डिया का बड़ा काम चाहिए। बम्बई शार्फ संस्था ने भी देशी बैंकरो को रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया और संगठित मुद्रा

बाजार से सम्बन्धित करने के लिए इसी प्रकार के सुझाव दिए परन्तु रिजर्व बैंक ने इस सम्बन्ध में और अधिक कार्य करने से इन्कार कर दिया।

## देशी बैंकरो का भविष्य (The Future of Indigenous Bankers)

यह सत्य है कि देश में बैंक-व्यवस्था का तीव्र विकास हुआ है और स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया की शाखा-विस्तार नीति के कारण और ग्राम क्षेत्रों में सहकारी वित्त (Co operative finance) के विस्तार के साथ यह विचार किया जाता है कि देशी बैंकरो का कार्यभाग भविष्य में बहुत कम हो जाएगा। किन्तु यह विश्वास करना भी मुक्तिदायक है कि देशी बैंकर कस्बों तथा ग्रामों में महत्वपूर्ण भाग अदा करते रहेंगे क्योंकि जो कार्य इनके द्वारा किया जाता है और जो जोखिम वे उठा सकते हैं, वह संगठित बैंक व्यवस्था (Organised banking system) द्वारा वहन नहीं किया जा सकता। उदाहरणार्थ यह कहा जाता है कि संगठित उधार संस्थान प्रतिभूति की आवश्यकताओं के सम्बन्ध में बहुत परिदृढ़ हैं और वे इतना अधिक ब्याज प्राप्त करना चाहते हैं जो छोटे दर्जे के उधार प्राप्तकर्ता दे नहीं सकते। बहुत-सी लघुस्तर इकाइयों के पास ऋण प्राप्त करने के लिए काफी अवल पसिम्पत (mixed assets) नहीं होती। अतः स्वाभाविक ही है कि वे देशी बैंकरो से ऋण लेने के लिए तैयार हो जाए जो उन्हीं बिना प्रतिभूति ऋण देने में हिचकचते नहीं। बम्बई कलकत्ता मद्रास कानपुर दिल्ली और बहुत से अन्य बड़े तथा छोटे कस्बों में देशी बैंकरो को अपने व्यापार के लिए लाभपूर्ण क्षेत्र प्राप्त होता रहेगा।

## बैंक आयोग (1972) और देशी बैंकर

बैंक आयोग (1972) के अनुसार देशी बैंकर भारतीय अर्थव्यवस्था में महत्वपूर्ण कार्यभाग अदा करते हैं क्योंकि वे अर्थव्यवस्था के उन क्षेत्रों (छोटे पैमाने को व्यावसायिक इकाइयों एवं फुटकर व्यापार) को उधार उपलब्ध करते हैं जो कि उत्पादक हैं परन्तु जिन्हें वाणिज्य बैंक सम्बन्धित लागत या जोखिम की दृष्टि से सहायता नहीं देते। बैंक आयोग (Banking Commission) का विश्वास है कि देशी बैंकरो को कार्यविधि में क्षिप्रता और लोच चाहिए और साथ ही देशी बैंकरो के कुछ महत्वपूर्ण वर्ग (मुल्तानी शराफ) वाणिज्य बैंकों को एक लाभदायक मुद्रा बाजार का उपकरण (अर्थात् इण्डिया) उपलब्ध कराते हैं जिनकी तरलता की मात्रा (Degree of liquidity) और जिनसे आव-प्राप्ति काफी अधिक होती है। किन्तु आयोग यह भी स्वीकार करता है कि इस प्रणाली का दुरुपयोग भी किया जा सकता है। इसके अतिरिक्त, देशी बैंकरो द्वारा बहुत अधिक न्याय दर वसूल की जाती है। इसलिए तो आयोग का

कहना है कि दशा बैंक व्यवस्था का विनियमन होना चाहिए।

आयाग क अनुसार दशा बैंक का नियन्त्रित करने का सर्वोत्तम उपाय उन्हे वाणिज्य बैंक के आधार लाना है। रिनिर्व बैंक आफ इण्डिया का वाणिज्य बैंक का माध्यम द्वारा दशा बैंक का कार्यों पर अप्रत्यक्ष प्रभाव पड़ना चाहिए और इस उद्देश्य के लिए उन्हे मागन्शी सिद्धान्त प्रतिपादित करने चाहिए। आयाग का मन है कि दशा बैंक का वाणिज्य बैंक से घट्टा सुविधाएं प्राप्त करने के बदले निम्नलिखित शर्तें पूरा करना होगा -

(1) उन्हे व्यापारिक कार्यों का करने का मनाहा होना चाहिए। (2) कम से कम एक लाख रुपये की न्यूनतम पूंजी उनके पास होना चाहिए। (3) उन्हे अपने बैंक खाने सहित ढंग से रखने होंगे और उनका वाणिज्य लक्ष्य परावर्ण करना होगा। (4) नहा तक सम्भव हो सके दशा बैंक का एक से अधिक बैंक से उधार लेने के लिए प्रोत्साहन नहा देना चाहिए। (5) दशा बैंक का एक सस्था का सदस्य बनना चाहिए। (6) वाणिज्य बैंक और दशा बैंक के बीच एक समझौता होना चाहिए जिससे अनुसार दशा बैंक द्वारा अपने ग्राहकों के लिए गए अग्रिम पर गारंटी निधारित का जाना चाहिए।

बैंक आयाग क अनुसार दशा बैंक और रिनिर्व बैंक आफ इण्डिया के बीच प्रत्यक्ष सम्बन्ध स्थापित करना न तो आवश्यक है और न ही व्यवहार्य। रिनिर्व बैंक द्वारा दशा बैंक के लिए प्रत्यक्ष पुनर्बित्त प्रयत्न (Refinancing) प्रशासनिक दृष्टि से सुविधाजनक है क्योंकि इण्डिया छाटा छाटा राशि के लिए होता है चाह उनका कुल राशि काफी बड़ा हो जाना है। इस प्रकार रिनिर्व बैंक का इन छाटा इण्डिया का दायें तिथि पर भुगतान आदि का निगराना करना होगा और प्रशासनिक दृष्टि से यह कार्य कठिन हो जाता है। यहा इस बात का उल्लेख करना उचित होगा कि बैंक आयाग ने उन सभी सिफारिशों का गहराया है जो 1935 के परचान् दशा बैंक का संगठित प्रणाली के साथ जुड़ने के लिए का जाना रहा है परन्तु आयाग ने इस तथ्य को धृष्टि में नहा रखा कि दशा बैंक से रिनिर्व बैंक का शर्तों पर इस परचान् का स्वीकार करने से मना करत रहे हैं।

बैंक जगमग का समय में दशा बैंक दश के भग्न विकास में एक बहुत ही महत्वपूर्ण जगमग अंग बन सके हैं। परन्तु इन बैंकों का जाकार बढ़ाना होगा इन्हे अधिक व्यावसायिक बनाना होगा और इनका व्यापार क्रियाओं का निराकरण करना होगा। इन बैंकों का संगठित वित्त व्यवस्था के साथ सम्बन्धित करना होगा और उन्हे

बैंक-भित्त वित्ताय रिचौलियो (Financial intermediaries) के कुछ कार्य करने होंगे। इसके अतिरिक्त अधिक कुशल दशा बैंक को अपने आपको बढ़ाए स्वयंसेवा गृह (Discounting and Acceptance Houses) में परिवर्तित करना होगा ताकि वे एक विकासशील अर्थव्यवस्था को बढ़ती हुई आवश्यकताओं को पूरा कर सकें।

## 2 भारत में वाणिज्य बैंक प्रणाली की हाल ही की प्रवृत्तियाँ

### (Commercial Banking in India—Recent Trends)

भारत में परिवर्तन ढंग का बैंक व्यवस्था का प्रारम्भ उन्नासवीं शताब्दी के आरम्भ में हुआ। प्रारम्भिक वाणिज्य बैंक एजेंसी हाउस (Agency house) कहलाते थे और वे इन्डिया कम्पनी के कर्मचारियों द्वारा चलाए जाते थे। व्यापार तथा बैंक कार्य दोनों करते थे और इसलिए अपनी स्थापना के शुरुआत परचान् असफल हो गए। पहला सफल स्वयंसेवा बैंक जिमका नाम बैंक ऑफ हिन्दुस्तान था कलकत्ता में चालू किया गया। इसके प्रमुखता यारापियन थे किन्तु इस बैंक का भाँटा बिना निकल गया। फिर सरकार के वित्ताय सहायक के साथ बैंक ऑफ बंगाल (1806) बैंक आफ बम्बई (1840) और बैंक ऑफ मद्रास (1843) चालू किए गए। इन बैंकों का प्रेसिडेंसी बैंक (Presidency Bank) कहा गया और इन्हे अपने-अपने क्षेत्रों में चालू करने का अधिकार सौंपा गया। शुद्ध रूप में पहला भारतीय बैंक अवध कमर्शियल बैंक (Oudh Commercial Bank) 1881 में कायम किया गया इसके बाद 1894 में पंजाब नेशनल बैंक और 1901 में पीपल्स बैंक (Peoples Bank) स्थापित किया गया। 1905 में स्वदेशी आन्दोलन ने भारतीय बैंकों के आरम्भ का बहुत प्रोत्साहन दिया।

ध्यान देने योग्य बात यह है कि 1950 के परचान् बैंक जगमग (Bank deposits) में निरन्तर वृद्धि हुई है। बैंकों की सख्या में क्या रिनिर्व बैंक को छोटे बैंकों के बड़े बैंकों के साथ विलयन की नीति के कारण हुई ताकि बैंक प्रणाली संगठन बन सके। 1950-51 और 1970-71 के दौरान इन बैंकों की सख्या 430 से कम होकर 73 हो गई। 1960-61 में भारत में 256 अनुसूचित बैंक (Non scheduled Banks) थे परन्तु इनकी सख्या नवम्बर 1980 तक कम होकर करीब 4 हो गई। शेष बैंकों का बड़े बैंकों से विलयन कर लिया गया। 1994-95 में देश में 271 अनुसूचित वाणिज्य बैंक थे। आयाजन के प्रभावधान भारतीय अर्थव्यवस्था में इनका ठोका से विकास हो गया है।

## 1. बैंक जमा और उधार का विस्तार

बैंक जमा का विस्तार हाल ही के वर्षों में बैंक व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण लक्षण रहा है। आयोजित विकास, यून-वित्त प्रबन्ध (Deficit financing) और जारी कानूनी की अधिक मात्रा के कारण बैंक जमा (Bank deposits) में वृद्धि हुई। साथ ही लगातार प्रचार, बड़े पैमाने पर बैंक शाखाएँ खोलकर और अपने ग्राहकों को अच्छी सेवा उपलब्ध कराकर बैंकों ने जनता में बैंक आदतों के विकास करने में महत्वपूर्ण योगदान दिया है। तालिका 1 में अनुसूचित बैंकों को जमा एवं उधार की वृद्धि की प्रवृत्ति सम्बन्धी आंकड़े प्रस्तुत किए गए हैं।

वाणिज्य बैंकों ने बचत गतिमान करने में सराहनीय कार्य किया है। 1950-51 और 1994-95 के बीच बैंक जमा 820 करोड़ रुपये से बढ़कर 3,76,110 करोड़ रुपये हो गयी। परन्तु अभी भी थोड़े से कस्बे ऐसे हैं जहाँ बैंक स्थापित नहीं किये जा सके। 5 लाख ग्रामों का तो कहना ही क्या, उनमें तो जनता की बचत को गतिमान करने की बहुत आवश्यकता है। ऐसे क्षेत्रों में जहाँ बैंक कायम किये जा चुके हैं, नये जमाकर्ताओं (Depositors) को आकर्षित करने की जरूरत है और वर्तमान जमाकर्ताओं को अपनी जमा बढ़ाने के लिए प्रेरित करना होगा। बैंक-जमा विस्तार के साथ-साथ बैंक-उधार का भी लगातार विस्तार हुआ है, जो कृषि तथा औद्योगिक उत्पादन में वृद्धि को व्यक्त करता है। बैंक अब उद्योग, व्यापार और कृषि की उधार सम्बन्धी आवश्यकताओं के लिए कहीं अधिक मात्रा में वित्त उपलब्ध कराते हैं। 1950-51 और 1992-93 में बैंक उधार लगभग 580 करोड़ रुपये से बढ़कर 1,51,950 करोड़ रुपये हो गया।

तालिका 1 सभी अनुसूचित वाणिज्य बैंकों की जमा एवं उधार

वर्ष	बैंकों की संख्या	बैंक जमा (करोड़ रुपये)	बैंक उधार (करोड़ रुपये)
1950-51	430	820	580
1960-61	330	1 746	1 320
1970-71	87	5 910	4 690
1980-81	179	37 990	25 270
1990-91	271	1 92 540	1 16 300
1994 95	271	3 76 110	2 09 810

## 2. विकास-प्रेरित बैंक-व्यवस्था (Development-oriented Banking)

ऐतिहासिक दृष्टि से बैंक-व्यवस्था का वाणिज्य और पारम्परिक उद्योगों (अर्थात् सूती वस्त्र और परसन) से साथ

घनिष्ठ सम्बन्ध रहा है। बहुत समय तक बैंक वित्त के नये क्षेत्रों में प्रवेश करने से हिचकिचाते थे। समुदाय स्कन्ध बैंकों का कार्यक्षेत्र बड़े और वाणिज्य क्षेत्रों में सकेन्द्रित होने के कारण वाणिज्य-भिन्न क्षेत्र (Non commercial areas) उपेक्षित रहे। इसका मुख्य कारण वाणिज्यिक बैंकों द्वारा व्यापार और पारम्परिक उद्योगों को प्राथमिकता देना था। हाल ही के वर्षों में बैंक-व्यवस्था पारम्परिक सोमाबन्धनों से निकलकर नये क्षेत्र में प्रवेश कर रही है। बैंक-व्यवस्था की धारणा, जो कि केवल बैंक जमा स्वीकार करने और उसे उधार देने तक सीमित थी, का अब विस्तार हो रहा है और बैंक-व्यवस्था विकास-प्रेरित बनती जा रही है। समुदाय स्कन्ध बैंक अब औद्योगिक और कृषि वित्त की आवश्यकताओं को पूरित करने की ओर अधिकधिक ध्यान दे रहे हैं। अल्पकालीन वित्त-प्रबन्ध की अपेक्षा अब बैंक, विकास और विस्तार की आवश्यकताओं को दृष्टि में रखते हुए मध्यम और दीर्घकालीन उधार की ओर अपनी क्रियाओं को बढ़ा रहे हैं।

### 3 फार्म वित्त (Farm Finance)

निसन्देह बैंकों ने संगठित उद्योगों के विकास के लिए महत्वपूर्ण एवं सराहनीय कार्य किया है। परन्तु बैंक-उधार की नयी नीति फार्म-वित्त पर विशेष ध्यान दे रही है। भारत सरकार कृषि-उत्पादित को शीघ्रतरी बचाने के लिए भरसक प्रयत्न कर रही है और वाणिज्य बैंकों से इस क्षेत्र में प्रवेश करने का आग्रह किया जा रहा है। वाणिज्य बैंकों ने इस चुनौती को स्वीकार कर लिया है। बैंक-राष्ट्रीयकरण के पश्चात् तो यह दायित्व और भी अधिक समझा जा रहा है। 1969 और जून 1994 के दौरान, ग्रामीण और अर्धनगरी क्षेत्रों में बैंक-शाखों की संख्या 1,858 से बढ़कर 35,400 हो गयी और कृषि-उधार के खातों की संख्या बढ़कर 180 लाख हो गयी जिनके द्वारा 21,210 करोड़ रुपये का उधार दिया गया।

### 4 बड़े ग्राहकों की अपेक्षा बैंकों द्वारा छोटे ग्राहकों का ध्यान

बैंक-व्यवस्था का नया और विशिष्ट लक्षण, बड़े ग्राहकों की अपेक्षा छोटे ग्राहकों की आवश्यकताओं की ओर ध्यान देना है। एक समय था, जब बैंक कुछ समृद्ध व्यक्तियों का विशिष्ट अधिकार समझे जाते थे। परन्तु आज इनका संरक्षण आप जनता को भी निश्चित रूप में मिलने लगा है। इसका प्रत्यक्ष प्रमाण यह है कि वाणिज्य बैंकों के 60 प्रतिशत जमाकर्ता बचत-बैंक जमाकर्ता (Saving bank depositors) हैं जिनमें दफ्तर जाने वाले क्लर्क से लेकर छोट में कार्य करने वाले किसान तक शामिल हैं। बैंक नीति में इस परिवर्तन के लिए वाणिज्य बैंक स्वयं उत्तरदायी हैं।

### 5. बैंक-शाखाओं का तेजी से विस्तार

तीव्र आर्थिक विकास में वाणिज्य बैंकों का तीव्र विस्तार अनर्निहित है। जुलाई 1969 और जून 1994 के दौरान, देश में बैंक-दफ्तरो की संख्या 8,260 से बढ़कर 61,740 हो गई। चाहे हाल ही के वर्षों में शाखा-विस्तार प्रोग्राम की प्रगति सतोपजनक है परन्तु फिर भी देश के काफी बड़े क्षेत्र में अभी बैंक शाखाएँ नहीं हैं। केवल 35,400 ऐसे ग्रामों को छोड़कर जिनमें बैंक सेवाएँ उपलब्ध हैं, भारत के 5,20,000 ग्रामों में बैंक सुविधाएँ उपलब्ध नहीं हैं।

#### ■ बैंकों का राष्ट्रीयकरण

जुलाई 1969 में 14 बड़े बैंकों का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया। विदेशी बैंक और ऐसे बैंक जिनकी जमा 50 करोड़ रुपये से कम थी, राष्ट्रीयकृत क्षेत्र में नहीं लाये गए। भारत सरकार का विचार था कि राष्ट्रीयकृत बैंक अर्थव्यवस्था को गत्यात्मक बना देंगे और देश में आर्थिक विकास को दर को त्वरित करने में सहायता देंगे। 15 अप्रैल 1980 को छ वाणिज्य बैंकों का राष्ट्रीयकरण कर दिया गया। इस प्रकार कुल जमा में सरकारी क्षेत्र के बैंकों का भाग 91 प्रतिशत हो गया।

निष्कर्ष—स्वतन्त्रता-प्राप्ति के बाद की चार दशकियों में वाणिज्य बैंकों के रूपान्तरण में इतना परिवर्तन हुआ है कि अब उनका पहला रूप पहचानना कठिन है। 1940-50 के दौरान इनका प्रधान कार्य व्यापार के लिए वित्त जुटाना था। राष्ट्रीय योजनाओं, नीतियों और प्राथमिकताओं के अनुरूप उन्होंने अर्थव्यवस्था का विकास करने और इसके कार्यक्षेत्र में विविधता लाने में विशेष सहायता दी है। इस उद्देश्य के लिए छोटे उद्योगों और किसानों को ऋण देने, कार्यकारी पूँजी की आवश्यकताओं के लिए वित्त जुटाने, छोटी इकाइयों के लिए गारंटी देने और इस प्रकार के कई कार्य प्रारम्भ किए हैं। बैंकों के कार्यक्षेत्र में और भी तबदीलियाँ की जा रही हैं।

### 3. राष्ट्रीयकरण के पश्चात् वाणिज्य बैंक-व्यवस्था

#### (Commercial Banking after Nationalisation)

संरचना की दृष्टि से, 1969 के राष्ट्रीयकरण के पश्चात् वाणिज्य बैंक व्यवस्था में एक विशेष बल और समज प्राप्त हुआ है। राष्ट्रीयकृत बैंकों की नीतियों और कार्यविधि का स्टेट बैंक और इसके अनुषंगियों (Subsidiaries) के साथ घनिष्ठ ताल मेल और सामंजस्य स्थापित किया गया है जबकि 1969 के राष्ट्रीयकरण से पूर्व ये भिन्न दिशाओं में भी कार्य करते थे। अतः मौद्रिक और बैंक-नीतियों के निर्माण और कार्यान्वयन के लिए अब अपेक्षाकृत अच्छा

वातावरण उपलब्ध है। राष्ट्रीयकृत बैंकों की मुख्य उपलब्धियों में ग्राम-क्षेत्रों में शाखा विस्तार (Branch expansion), कृषि-क्षेत्र के लिए ऋण उपलब्ध कराना, छोटे पैमाने के उद्योगों के लिए वित्त जुटाना और कुछ अन्य उपेक्षित क्षेत्रों की सहायता करना है।

#### तालिका 2 बैंक-राष्ट्रीयकरण के पश्चात् सभी बैंकों द्वारा शाखा विस्तार

	19-7-1969	30-6-1994
1 कुल शाखाओं की संख्या	8 321	61,740
2 ग्रामीण शाखाएँ	1 858	35,400
3 कुल के प्रतिशत के रूप में ग्रामीण शाखाएँ	22	57
4 जनसंख्या प्रति बैंक दफ्तर	65 000	12 000

शाखा विस्तार (Branch Expansion)—मुख्य वाणिज्य बैंकों के राष्ट्रीयकरण और अग्र बैंक योजना (Lead Bank Scheme) के आरम्भ के पश्चात् शाखा विस्तार प्रोग्राम तेज हो गया।

तालिका 2 से स्पष्ट है कि जुलाई 1969 में हुए बैंक-राष्ट्रीयकरण के पांच वर्षों के अन्दर बैंक शाखाओं की संख्या में 155 प्रतिशत से भी अधिक की वृद्धि हुई परन्तु सबसे अधिक असाधारण प्रगति ग्राम क्षेत्रों के रूप में हुई जिनकी संख्या जुलाई 1969 में 1,858 से बढ़कर जून 1994 के अन्त तक 35,400 बैंक-दफ्तर हो गई। 1969 में 65,000 जनसंख्या के लिए एक बैंक-दफ्तर था, 1973 में 36,000 जनसंख्या के लिए और 1994 में 12,000 जनसंख्या के लिए एक बैंक-दफ्तर कायम हो गया। इस बात का उल्लेख करना होगा कि बैंक दफ्तरों के बढ़ने के कारण अब बैंक-क्षेत्र का बहुत विस्तार हुआ है। 83 प्रतिशत ग्रामों की जनसंख्या 1,000 से कम है और इस कारण प्रत्येक ग्राम में बैंक खोलना सम्भव नहीं। अतः एक ग्राम बैंक 16 किलोमीटर के घेरे के अन्दर सभी ग्रामों को सेवा उपलब्ध करता है। कुछ बैंकों ने चलते-फिरते दफ्तर (Mobile offices) और अनुषंगी दफ्तर कायम किए हैं।

ग्रामों एवं अर्द्धग्रामीण क्षेत्रों में बैंक सुविधाओं के विस्तार पर विशेष बल देने के कारण देश के पिछड़े हुए जिलों को लाभ हुआ है ताकि इनमें लघु-स्तर उद्यमों को प्रोत्साहित किया जा सके। अभी तक भारत के केवल 35,400 ग्रामों में राष्ट्रीयकृत बैंकों की शाखाएँ खोली गयी हैं किन्तु भारत में लगभग 5 लाख गाव हैं जिन्हें प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप में बैंक सुविधाएँ पहुँचाने की समस्या है। शाखा विस्तार की यह महान प्राप्ति, चाहे महत्वपूर्ण है, परन्तु यह हमें राष्ट्रीयकृत बैंकों की समस्या के आकार का बोध कराती है।

## भारतीय वाणिज्य बैंक व्यवस्था

विकास-प्रयास में सहयोग-राष्ट्रीयकरण के परचाह, सरकारी क्षेत्र में बैंकों ने अपने पारम्परिक उद्देश्य (अर्थात् हिस्सेदारी के लाभ को अधिकतम करने) के कार्य का परित्याग कर दिया है और वे अपने आपको विकास-प्रयास का मुख्य उपकरण समझने लगे हैं। इस नई चेतना का सबसे महत्वपूर्ण पहलू "अग्र बैंक योजना" (Lead Bank Scheme) का चालू करना है जिसके आधीन देश के सभी जिले किसी-न-किसी बैंक को सौंपे गए हैं। प्रत्येक अग्र-बैंक अपने आधीन जिले में विस्तृत आर्थिक सर्वेक्षण करवाता है ताकि (i) सभी महत्वपूर्ण स्थानों पर शाखाएँ खोली जा सकें, (ii) जिले में विकास के लिए अधिकतम उधार सेवाएँ उपलब्ध कराई जा सकें, और (iii) जिले में उपलब्ध अतिरिक्त को गतिमान किया जा सके।

**प्राथमिकता वाले क्षेत्र (Priority Sectors)**— राष्ट्रीयकरण से पूर्व वाणिज्य बैंकों के विल्ट्ड प्राय यह जालोचना की जाती थी कि उन्होंने किसानी छोटे उद्योगपतियों, कारीगरों और निर्यातकों को वित्त उपलब्ध कराने में उपेक्षा की। राष्ट्रीयकरण के पश्चात् बैंकों ने इन प्राथमिकता वाले क्षेत्रों को उधार उपलब्ध कराने की ओर काफी ध्यान दिया। छोटे व्यापारिकों एवं उद्यमकर्ताओं को ऋण देने के सम्बन्ध में बहुत प्रगति हो चुकी है और बैंकों ने निम्न वर्गों को उधार देने के लिए विशेष योजनाएँ चालू की हैं। बहुत से उधार लेने वाले इससे पूर्व महाजनो की दया पर निर्भर थे और अत्यधिक ब्याज देते थे जो कि 24 प्रतिशत तक था इससे भी अधिक होता था। वाणिज्य बैंक अब उचित ब्याज दर (8 से 10 प्रतिशत के बीच) पर पर्याप्त मात्रा में और उचित समय पर ऋण उपलब्ध कराते हैं।

तालिका 3 से जाहिर है कि प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में कुल ऋणों का अनुपात 1969 में 15 प्रतिशत से बढ़कर मार्च 1994 तक लगभग 35.3 प्रतिशत हो गया। कुल रूप में उधार की मात्रा जो 1969 में 440 करोड़ रुपये थी, बढ़कर 53,875 करोड़ रुपये हो गयी। यह प्रगति मर्यादित ही कही जा सकती है। बैंक राष्ट्रीयकरण के फौरन बाद तो तीव्र प्रगति हुई परन्तु बाद में प्रगति की गति धीमी पड़ गयी। ऋणों की इस सामान्य अवरोधता का मुख्य कारण यह है कि बैंकों के अफसर, ऊपर से लेकर नीचे तक बैंक व्यवस्था के नए उद्देश्यों से पूर्णतया सजग एवं अभिप्रेरित नहीं हैं। इसी कारण तो कृषि उधार में 25 वर्षों में 5.8 प्रतिशत से 13.9 प्रतिशत तक की वृद्धि हुई। इसी प्रकार "अन्य सभी" क्षेत्रों जिनमें सड़क परिवहन के चालक, फुटकर व्यापारी और छोटे धम्मे वाले, पेशेवर (Professional) और स्व-नियुक्त व्यक्ति (Self employed persons) शामिल हैं, को दिए गए ऋणों की मात्रा जो 1969 में लगभग 1 प्रतिशत थी, परिवर्तित होकर 1994 में 6.6 प्रतिशत हो गयी।

तालिका 3 प्राथमिकता वाले क्षेत्रों में सरकारी बैंकों से उधार (कोड़ रुपये)

प्राथमिकता वाले क्षेत्र	जून 1969	मार्च 1980	मार्च 1994
1 कृषि	142 (5.5)	2,766 (13.0)	21,208 (13.9)
2 सघु स्तर उद्योग	251 (8.5)	2,630 (12.4)	22,620 (14.8)
3, अन्य प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्र	48 (0.9)	1,333 (6.3)	10,047 (6.6)
4 कुल प्राथमिकता वाले क्षेत्र (1+2+3)	440 (14.9)	6,729 (31.7)	53,875 (35.3)
5 बैंकों द्वारा दिया गया कुल ऋण	3,017 (100.0)	21,234 (100.0)	1,52,735 (100.0)

नोट बैंक ने दिए गए आकड़े वाणिज्य बैंकों के कुल ऋणों का प्रतिशत हैं।

प्राथमिकता-प्राप्त क्षेत्रों के बारे में जो आरम्भिक जोश उत्पन्न हुआ था, वह बैंकों द्वारा सामना की गयी कई समस्याओं के कारण ठण्डा हो गया।

(i) 40 प्रतिशत का लक्ष्य प्राप्त करने के उद्देश्य से बैंक ने अन्धधुन्ध उधार देना प्रारम्भ किया। बहुत सी स्थितियों में, बैंक पर कमजोर वर्गों को उधार देने के बारे में बाहरी दबाव था।

(ii) चूंकि प्राथमिकता-क्षेत्र वाले ऋण छोटे छातों से सम्बन्धित थे, सार्वजनिक क्षेत्र के बैंक इन के वितरण पर पूरी नियन्त्रा न रख सकें और न ही इन छोटे ऋणों की पूरी वसूली हो ही पायी। परिणामतः बैंकों की लाभदायकता पर इसका बुरा प्रभाव पड़ा।

(iii) वाणिज्य बैंकों को दोहरी नार सहनी पड़ी। एक ओर उन्हें अपनी जमा का 53.5 से 55 प्रतिशत रोक-आरक्षण अनुपात (Cash Reserve Ratio) और सैवधानिक तरलता अनुपात (Statutory Liquidity Ratio) के रूप में रखना पड़ता था और दूसरी ओर अपने उपलब्ध ससाधनों का 40 प्रतिशत प्राथमिकता क्षेत्र (Priority sector) को रियायती दर पर उपलब्ध कराना पड़ता था। परिणामतः उनकी लाभदायकता (Profitability) पर इसका बुरा असर पड़ा।

(iv) प्राथमिकता क्षेत्र को बैंक-उधार देना के सभी राज्यों में समान नहीं था। बहुत से पिछड़े हुए राज्यों अर्थात् उत्तर प्रदेश, बिहार, राजस्थान आदि में यह बहुत कम था। इससे देश में असतुलन बढ़ा है।

जमा गतिमान करना (Deposit Mobilisation)— बैंक राष्ट्रीयकरण के पश्चात् यह प्रत्याशा की जाती थी कि



इससे जमा गतिमान करने में प्रोत्साहन मिलेगा। कुछ हद तक इसका एक कारण नयी शाखाओं के जाल का विस्तार करना समझा गया और कुछ हद तक बचतकर्ताओं को दिया जाने वाला प्रोत्साहन। परन्तु राष्ट्रीयकृत बैंक इस महत्वपूर्ण उद्देश्य में सफल नहीं हुए। बैंक राष्ट्रीयकरण के पश्चात् बैंक जमा की वृद्धि दर 16 से 17 प्रतिशत के समान ही रही है। यहाँ इस बात का उल्लेख करना अनिवार्य है कि विदेशी बैंकों और छोटे गैर सरकारी क्षेत्र के बैंकों की जमा राशि में कहीं अधिक वृद्धि हुई है जिससे यह जाहिर होता है कि सम्भवतः राष्ट्रीयकृत बैंकों की अपेक्षा दूसरे बैंकों में बचत जमा करायी जा रही है। इस सम्बन्ध में यह अनिवार्य है कि सरकारी क्षेत्र के बैंक पहले और उद्यम दिखाएँ।

**अत्यधिक उधार विस्तार (Excessive Credit Expansion)**—राष्ट्रीयकरण के पश्चात् बैंकों के कार्य का सबसे अधिक चिन्ताजनक पहलू बड़ी लापरवाही से बैंक उधार का विस्तार करना है और सम्भवतः यह सरकार के प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष निर्देशों के आधीन किया जा रहा है। आमतौर पर बैंक उधार का विस्तार बैंक जमा के विस्तार के साथ साथ होता है। परन्तु बैंक राष्ट्रीयकरण के पश्चात् बैंक उधार का विस्तार 24 प्रतिशत की दर से हुआ जबकि बैंक जमा में लगभग 17 प्रतिशत की वृद्धि हुई। राष्ट्रीयकरण के बावजूद बैंक उधार सम्बन्धी पुरानी बुराईयाँ और त्रुटियाँ अभी दूर नहीं हुईं। उदाहरणार्थ अतिरिक्त प्रतिभूति (Security) के रूप में निदेशकों की वैयक्तिक गारन्टी उधार के अत्यधिक विस्तार के लिए उत्तरदायी है। इस कारण यह धारणा पक्की हो रही है कि आज भी व्यापार और उद्योग में प्रसिद्ध व्यक्तियों के नाम पर ही उधार मिलता है। इसके फलस्वरूप उधार लेनी वाली फर्मों को गारंटी देने वाली फर्मों को कमीशन देना पड़ता है। इसके अतिरिक्त पहले की भाँति बैंक वित्त का प्रयोग उधार प्राप्तकर्ताओं द्वारा हिस्से एकत्र करने और कम्पनियों पर अपना नियन्त्रण मजबूत करने के लिए किया जा रहा है।

**सामाजिक बैंकिंग—निर्धनता दूर करने के प्रोग्राम**

**विभेदक ब्याज दर की योजनाएँ (Differential rate of interest schemes)**—सरकार ने अप्रैल 1972 से 162 जिलों में विभेदक ब्याज दरें लागू कीं। बाद में यह योजना देश भर में लागू की गयी। इस योजना के आधीन सरकारी क्षेत्र के बैंक समाज के कमजोर वर्गों को 4 प्रतिशत की रियायती दर पर उधार देते हैं। इनके पास रहन रहने के लिए कोई भी भौतिक सम्पत्ति नहीं होती। परन्तु बैंक से वित्तीय सहायता प्राप्त करने पर वे अपनी स्थिति उन्नत कर सकते हैं। इस योजना के आधीन 1989 में 47 लाख उधार

प्राप्तकर्ताओं के पास 708 करोड़ रुपये का बकाया उधार था। चाहे 1992-93 में उधार प्राप्तकर्ताओं की संख्या कम होकर 30 लाख हो गयी किन्तु मार्च 1992 तक बकाया राशियाँ वी मात्रा बढ़कर 708 करोड़ रुपये हो गयी। इस योजना के आधीन कमजोर वर्गों में बैंक उधार का भारी विस्तार हुआ है।

**समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम (Integrated Rural Development Programme)**—यह ग्रामीण अर्थव्यवस्था में असंतुलन दूर करने के लिए एक पथप्रदर्शक एवं महत्वाकांक्षी प्रोग्राम है और ग्रामीण जनता की सर्वांगीण प्रगति एवं समृद्धि के लिए भी कार्य करता है। इस प्रोग्राम के आधीन बैंकों ने 21 लाख लाभप्राप्तकर्ताओं को 1992-93 में सहायता प्रदान की और 1 040 करोड़ रुपये वितरित किये जिसमें से 690 करोड़ रुपये अर्थसहाय्य (Subsidy) के रूप में थे। 21 लाख लाभप्राप्तकर्ताओं में से 10 लाख अनुसूचित एवं जनजातियों से थे। सातवी योजना (1985-90) के दौरान बैंकों ने 182 लाख व्यक्तियों की सहायता की जिसमें से 82 लाख अनुसूचित एवं जनजातियों से थे और 34 लाख स्त्रियाँ थीं। सातवी योजना के दौरान ऋणों के रूप में 5 370 करोड़ रुपये और अर्थसहाय्य के रूप में 3 320 करोड़ रुपये वितरित किए गए। सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों की मांग की तुलना में आई०आर०डी०पी० ऋणों की वसूली का अनुपात बहुत कम था केवल 32 प्रतिशत।

भारत सरकार द्वारा कई अन्य महत्वपूर्ण योजनाएँ चालू की गयीं और वे बैंकों द्वारा कार्यान्वित की गयीं। इनमें उल्लेखनीय हैं यरोजगार शिक्षित युवकों के लिए स्वरोजगार योजना (लगभग 1 लाख लाभप्राप्तकर्ता और 1990-91 में 14 लाख व्यक्तियों को 61 करोड़ रुपये का ऋण) अल्पसंख्यक समुदायों को उधार (लगभग 13 लाख व्यक्तियों को 1991-92 में 838 करोड़ रुपये का ऋण)। अतः यह स्पष्ट है कि बैंकों ने राष्ट्रीयकरण के पश्चात् कुछ क्षेत्रों में सफलतापूर्वक कार्य किया है किन्तु बाद में वे इतने सफल नहीं रहे। एवं सामान्य धारणा बलवती होती जा रही है कि बैंकों द्वारा सामाजिक उद्देश्यों को अपनाने के पश्चात् पूँजी पर प्रत्याय दर (Rate of return) कम हो रहेगी। प्रोफेसर बी एन अदारकर रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया के भूतपूर्व गवर्नर ने इस सम्बन्ध में साफ साफ कहा 'यह सोचना कि 'ग्रीक बैंक' अपने सामाजिक उद्देश्यों का पालन करने लगे हैं इसलिए उनकी पूँजी पर उचित प्रत्याय दर प्राप्त नहीं हो सकती' गलत है। राष्ट्रीयकरण के पश्चात् भी विनियोग पर प्रत्याय की दर बैंकों की कार्य प्रगति को मापने की महत्त्वपूर्ण कसौटी रहेगी।

तालिका 4 अनुसूचित वाणिज्य बैंकों की लाभदायकता

करोड़ रुपए

स्ट्रेट कर देने वाले बैंक	1973	1981	1991-92	1993-94
स्टेट बैंक ग्रुप	5 (1.7)	16 (0.9)	244 (18)	356 (2.6)
राष्ट्रीयकृत बैंक	8 (1.6)	30 (1.0)	559 (2.6)	-4 780 (-23.0)
मन्य भारतीय बैंक	1 (2.0)	3 (1.8)	77 (5.9)	128 (6.8)
विदेशी बैंक	4 (5.5)	14 (6.3)	320 (8.7)	574 (14.0)

नोट : 1 बैंक में दिए गए आंकड़े कुल आय का प्रतिशत हैं।

2 शुद्ध लाभ से अभिप्राय कांपाउण्ड और नोन का साका को भरा कर प्राप्त राशि से है।

3 स्टेट बैंक ग्रुप में आठ बैंक हैं और राष्ट्रीयकृत बैंकों में 20 बैंक हैं।

#### 4. भारत में बैंकों की लाभदायकता (Profitability of Banks in India)

रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया ने अपने रिपोर्ट 'भारत में बैंकिंग की प्रवृत्ति एवं प्रगति' में अनुसूचित बैंकों की लाभदायकता के परिणाम प्रस्तुत किए हैं।

जहां तक स्टेट बैंक ग्रुप का सम्बन्ध है, इन बैंकों के लाभ में लगातार वृद्धि हुई है और यह 1981 में 16 करोड़ रुपए से बढ़ कर 1993-94 में 356 करोड़ रुपए हो गया। कुल आय के अनुपात के रूप में यह महत्त्वहीन था-लगभग 2.6 प्रतिशत। कुछ वर्षों में तो यह 7 प्रतिशत से भी कम था। राष्ट्रीयकृत बैंकों में लाभदायकता बहुत ही कम रही है। कुछ वर्षों तक तो यह गिर रही थी। 1991-92 में राष्ट्रीयकृत बैंकों का शुद्ध लाभ कुल आय का केवल 2.6 प्रतिशत था। परन्तु 1993-94 के दौरान, राष्ट्रीयकृत बैंकों को भारी हानि सहन करनी पड़ी और यह राशि 4 780 करोड़ रुपये थी जिसका मुख्य कारण इन बैंकों द्वारा प्रतिभूति घोटाले में भाग लेना था।

भारतीय गैर-सरकारी क्षेत्र के बैंकों का शुद्ध लाभ 1993-94 में कुल आय का 6.8 प्रतिशत था। विदेशी बैंकों की लाभदायकता कहीं बेहतर है। उदाहरणार्थ विदेशी बैंकों का शुद्ध लाभ 1991-92 में 8.7 प्रतिशत था। परन्तु 1992-93 में ये बैंक भी प्रतिभूति घोटाले में फँस गए और उन्हें 842 करोड़ रुपये की हानि सहन करनी पड़ी परन्तु 1993-94 में स्थिति में सुधार हुआ है और इनमें पुन 14 प्रतिशत लाभ (574 करोड़ रुपये) प्राप्त हुआ।

हम 1992-93 को एक लक्ष्मण्य वष घनकर छोड़ भी सकते हैं और वाणिज्य बैंकों के पिछले वर्षों के लिए लाभ पर विचार कर सकते हैं। विभिन्न प्रकार के बैंकों की लाभदायकता की तुलना से स्पष्ट ज़रूरत है कि भारत में सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों की लाभदायकता बहुत कम है। यह बात भी सवीमिदित है कि कुछ बैंक तो घाटे में चल रहे हैं। सरकारी बैंकों की कम लाभदायकता की व्याख्या इनके सामाजिक दायित्वों (Social obligations) के रूप में की

जा सकती है अर्थात् ग्राम क्षेत्रों में शाखाएँ खोलना, सार्वजनिक ग्राम विकास कार्यक्रम के लिए वित्त जुटाना और अन्य गरीबों उन्मुक्त कार्यक्रमों के लिए रियायतों दर पर ऋण देना, कुल उभार के 35 प्रतिशत तक प्राथमिकता क्षेत्र के लिए उधार देना आदि। ये तर्क, गैर-सरकारी बैंकों के विरुद्ध बहुत हद तक सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों की नीची लाभदायकता की व्याख्या करते हैं। विदेशी बैंकों के दृष्टत तो महानगरी और चुने हुए शहरों तक सीमित हैं, उन पर कोई सामाजिक दायित्व भी नहीं है परन्तु उन पर भी ऊँचे कानूनी बलता अनुपात और रोक-आरक्षण अनुपात के सामाबन्धन लागू हैं। फिर भी ये काफी मुनाफे कमा लेते हैं।

सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों की नीची लाभदायकता के कारण

नरसिम्ह समिति (Narasimham Committee) ने भारत के सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों की गिरती हुई लाभदायकता के लिए दो प्रकार के कारणतत्वों का उल्लेख किया है एक ओर ये कारण हैं जिनके परिणामस्वरूप बैंकों की व्याज रूपी आय में गिरावट आती है और दूसरी ओर ये कारण हैं जो बैंकों की परिचालन लागत (Operating cost) को बढ़ाते हैं। व्याज रूपी आय में कमी का कारण कुल जमा का एक बड़ा भाग सापेक्षत नीची व्याज दर पर कानूनी बलता अनुपात और रोक-आरक्षण अनुपात के रूप में रखना है। इनके अतिरिक्त सामाजिक बैंकिंग के आधीन कुल जमा का काफी बड़ा भाग प्राथमिकता क्षेत्र को देना पड़ता है जिस पर भी व्याज दर कम रहती है। बैंकों की कुल जमा का केवल 30 प्रतिशत भाग ही ब्याज दर (Market rate) पर उधार दिया जाता है। इसके अतिरिक्त, बैंकों की सदस्य पार्टियों को-कृषि तथा उद्योग में उधार देने के लिए मजबूर किया जाता है और इनमें से बहुत से ऋण बट्टे खाते में डालने पड़ते हैं। बैंकों के सामने चकाया राशिओं की समस्या भी है। इन सभी समस्याओं के लिए साका स्वयं जिम्मेदार है।

जबकि राजस्व में इच्छित वृद्धि न हो सकी, बैंको को बढ़ती हुई परिचालन लागत की समस्या का सामना करना पड़ता है—अनाधिक शाखा विस्तार, कर्मचारियों की भारी भर्ती, मजदूर सघीय क्रियाएँ, निम्न उत्पादकता और भारी वेतन-बिल आदि। इन सभी कारणों के फलस्वरूप लाभ घटता चला जाता है और कई वर्षों से बैंक घाटे में चल रहे हैं।

### लाभदायकता उन्नत करने के लिए सुझाव

नरसिम्ह समिति ने बैंको की वित्तीय शक्ति और लाभदायकता को उन्नत करने के लिए निम्नलिखित सुझाव दिए हैं —

1 सभी सदृश ऋणों की देखभाल के लिए परिसम्पत्ति पुनर्निर्माण निधि (Assets Reconstruction Fund) कायम करना चाहिए।

2 समय के उपरान्त कानूनी तरलता अनुपात (Statutory liquidity ratio) घटा कर 25% कर देना चाहिए और इसी प्रकार रोक आरक्षण अनुपात (Cash reserve ratio) कम करके कुल जमा के उसे 5% तक लाना चाहिए। इस प्रकार बैंको को लाभदायक प्रयोगों के लिए अधिक राशियाँ उपलब्ध हो सकेंगी।

3 कानूनी तरलता अनुपात के आधीन जो सरकारी और अर्ध-सरकारी प्रतिभूतियाँ सरकार द्वारा बैंको को प्रस्तुत की जाती हैं, उन पर ऊँची ब्याज दर देनी चाहिए।

4 बैंको को उधार की न्यूनतम ब्याज दर निश्चित करने की स्वतन्त्रता होनी चाहिए।

5 प्राथमिकता क्षेत्र के लिए उधार की मात्रा कुल उधार के वर्तमान 40% से कम करके 10% कर देनी चाहिए।

6 सभी रियायती ब्याज दरें समाप्त कर देनी चाहिए।

7 बैंको को राशियाँ प्राप्त करने के नए स्रोत ढूँढ़ने चाहिए। उदाहरणार्थ जमा-प्रमाणपत्रों (Certificates of deposits) द्वारा बैंक को काफी जमा-राशि प्राप्त हो सकती है जिसे बाद में निगम क्षेत्र को अधिक लाभदायक ब्याज-दर पर उधार दिया जा सकता है।

8 बैंक 182 दिन के राजकोपीय बिल (Treasury bills) जारी कर सकते हैं जिन पर अधिक ब्याज दर प्राप्त हो सकती है।

9 शाखा विस्तार को कठोर रूप में वाणिज्यिक आधार पर ही बढ़ावा देना चाहिए और बैंको को आपस में शाखाओं को अदला-बदली की इजाजत होनी चाहिए।

10 बैंकों की क्रियाओं का विस्तार—हाल ही के वर्षों में बैंको ने बहुत सी नवीन योजनाएँ चालू की हैं जिनसे अतिरिक्त आय प्राप्त हो सकती है। उदाहरणार्थ बहुत से बैंक ने व्यापारिक बैंकिंग अनुपगिया (Merchant

banking subsidiaries), पारस्परिक निधियाँ (Mutual funds), जोखिम पूजी कम्पनियाँ (Venture capital companies), आदत सेवाएँ (Factoring services) और क्रेडिट कार्ड आदि चालू किए हैं। इन सभी स्रोतों से बैंको को अत्यन्त आवश्यक राजस्व प्राप्त हुआ है।

अतः सार्वजनिक क्षेत्र के बैंको की निम्न लाभदायकता के मुख्य कारण हैं—राजनीतिक एवं प्रशासनिक हस्तक्षेप और उनको कार्य प्रणाली पर नियन्त्रण, घटिया कार्य संस्कृति और उपभोक्ता सेवाओं के प्रति सामान्य उदासीनता और भयकर मजदूर सघीय क्रियाएँ जो बैंक-प्रणाली को समय-समय पर बर्बाद कर देती हैं और इसके परिणामस्वरूप अर्धव्यवस्था को भी खराब करती हैं। घटिया लाभदायकता के कुछ भी कारण क्यों न हों, इस स्थिति को सुधारना अत्यन्त आवश्यक है। नरसिम्ह समिति के शब्दा में, “अर्धव्यवस्था के वित्तीय स्वास्थ्य में इतनी गिरावट आ चुकी है कि यदि इसमें सुधार के उपाय शीघ्र नहीं किए जाते, तो इसके परिणामस्वरूप इन बैंको को सँपी गई बचत और उस पर प्रत्याय का मूल्य और अधिक लुप्त हो जाएगा और इसका दुष्प्रभाव जमाकर्ताओं और विनियोक्ताओं के विश्वास पर पड़ेगा।”

### 5. बैंकिंग प्रणाली और प्रतिभूति घोटाला

(Banking System and the Securities Scam)

1988 में शेयर बाजार (Stock Exchange) में भारी गिरावट के पश्चात् इसमें तेजी की प्रवृत्ति कायम हो गई जिसके कारण बाजार नेताओं द्वारा बढ़िया निष्पादन और उत्तरोत्तर सरकारों की उद्योग-मैत्रीपूर्ण नीतियाँ थीं जैसे उत्पादकों को लाइसेंस जारी करने में उदारोत्तरण, उदार राजकोपीय उपाय, उदार एवं सकारात्मक निर्यात-आयात नीति निजी क्षेत्र के लिए क्षेत्र-विस्तार आदि। गत तीन वर्षों में व्यक्ति तेजी की प्रवृत्ति को डॉ. मनमोहन सिंह के 1991-92 के बजट ने और प्रोत्साहन दिया और बाजार-मैत्री की नीतियाँ (Market friendly policies) की एक शृंखला चालू कर दी। रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया का साधारण हिस्से की कीमतों का सूचकांक जो मार्च 1988 के अन्त पर (1981-82 = 100) 528 था फरवरी 1992 में 1,000 की सीमा को पार कर गया। इस अवस्था में डॉ. मनमोहन सिंह के 1992-93 के बजट में शेयर बाजार को जोकि तेजी से उबल रहा था एक उन्माद के वातावरण में पहुँचा दिया। इन दो बजटों के पूर्व एवं पश्चात्, सनसेक्स (Sensex) में 360 अंकों की वृद्धि हुई। सनसेक्स जोकि घाबराई में देश के सर्वाधिक क्रय-विक्रय किए जाने वाले स्क्रिप्स (Scripts) पर आधारित है, जनवरी 1992 में 2,000 के करीब था, यह 9 मार्च को 3,350 को पार कर गया और 20 अप्रैल 1992 को 4,300 पर पहुँच गया। भारत सरकार के टिन मन्त्रालय

के अनुसार शेयर बाजार में यह अभूतपूर्व तेजी औद्योगिक एवं व्यापारिक सम्प्रदाय द्वारा 1992-93 के बजट का भव्य स्वागत हो।

रिजर्व बैंक आफ इण्डिया ने भारतीय एवं विदेशी बैंकों के प्रतिभूति-व्यापार (Securities trading) के बारे में आरम्भिक जांच की जिसमें बहुत से बैंकों में प्रतिभूतियों के सौदे में अनियमितताओं और धोखाधड़ी का गम्भीर रहस्योद्घाटन हुआ। शेयर बाजार के बेईमान दलालों ने कुछ बैंक अधिकारियों के साथ साठ-गद्द करके नियमों एवं मार्गदर्शक सिद्धान्तों का उल्लंघन किया और शेयर बाजार में सट्टेबाजी के लिए भारी मात्रा में राशियाँ हथिया लीं। इन अनियमितताओं एवं धोखाधड़ी को आम भाषा में "प्रतिभूति घोटाला" (Securities scam) कहा जाता है। एक तरफ तो इसके कारण भारतीय शेयर बाजारों में सबसे भयंकर कृत्रिम तेजी को उत्तेजना मिली जो बाद में एकदम पछाड़ से समाप्त हो गई जिससे अनेक स्टॉक धारियों (Stock holders) को भारी घाटे हुए, दूसरी तरफ इसके परिणामस्वरूप बैंकों के आन्तरिक नियन्त्रण एवं पर्यवेक्षण के रूप में वे कमजोरियाँ सामने आईं जिनके कारण बैंकों को भारी घाटे हुए। रिजर्व बैंक ने इस घोटाले की जांच के लिए एक उच्च स्तरीय समिति नियुक्त की जिसे जानकारीमण समिति के नाम से सम्बोधित किया जाता है। इसे प्रतिभूति सौदों में विभिन्न प्रकार की अनियमितताओं की पहचान का कार्य सौंपा गया जिनके द्वारा बैंकिंग प्रणाली से भारी मात्रा में राशियाँ हथिया ली गईं।

1 बैंकों और उनके अनुषंगियों द्वारा प्रतिभूतियों एवं अन्य विनिमय-पत्रों का क्रय-विक्रय के तौर पर किसी अन्य बैंक से किया गया परन्तु वास्तव में उनसे प्राप्त राशियों को प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष दलालों (Brokers) के खाते में डाल दिया गया।

2 तुरन्त अग्रे (Ready forward) क्रय-विक्रय के सौदों की बैंकों ने या तो अपने या अपने ग्राहकों (Clients) के खातों में जो दलालों के साथ थे, दर्ज कर दिया जिन्होंने इन राशियों का प्रयोग सट्टेबाजी में किया।

3 शेयर बाजार में दलालों को ऐसे विनिमय-पत्रों के बट्टे से वित्त जुटाया गया जिनके समर्थन में वास्तविक सौदे नहीं हुए थे।

4 बैंकों एवं अन्य संस्थानों ने अन्य बैंकों से मांग-मुद्रा (Call money) के रूप में काफी भुगतान दिखाया। परन्तु प्राप्तकर्ता बैंकों के बही-खातों में इन मांग-मुद्रा स्वीकृतियों का कोई रिकार्ड नहीं था बल्कि इसकी बजाए ये राशियाँ वैयक्तिक दलालों के खातों में जमा कर दी गईं। देय तिथि पर, इन आरोपित मांग-ऋणों (Call loans) का भुगतान

अन्य बैंकों के नाम में दलालों के खातों से वापिस कर दिया गया।

5 बैंकों एवं अन्य संस्थानों ने अन्य बैंकों एवं संस्थानों के पास रखे गए विनिमय-पत्रों का पुनः बट्टा किया और इनसे प्राप्त राशियाँ और वापसियाँ दलालों के खातों में व्यक्त की गईं।

6 अन्तःनिगमिय जमा (Inter corporate deposits) और पोर्टफोलियो प्रबन्ध योजनाओं (Portfolio management schemes) के अधीन ऐसी राशियाँ जो सार्वजनिक क्षेत्र और अन्य बैंकों के व्यापारिक बैंकिंग अनुषंगियों (Merchant banking subsidiaries) से प्राप्त की गईं, वे तुरन्त अग्रे सौदों (Ready forward deals) द्वारा दलालों को सौंप दी गईं।

कई अन्य प्रकार की धोखाधड़ी भी की गई। जानकारीमण समिति ने अनुमान लगाया कि विना-मिलान राशियों (Unreconciled accounts) की मात्रा लगभग 4000 करोड़ रुपये थी। ये अनियमितताएँ सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों निजी क्षेत्र के बैंकों एवं विदेशी बैंकों द्वारा की गईं।

बैंक अनियमितताओं के लिए उत्तरदायी कारण

जानकारीमण समिति ने उन हालात की छानबीन अपनी अन्तिम रिपोर्ट में की है जिनमें ये अनियमितताएँ की गईं। समिति के अनुसार इसके निम्नलिखित कारण हैं -

(क) सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयाँ, जिनके पास राशियों का बाहुल्य था विनियोग के लाभदायक अवसरों की तलाश कर रही थीं,

(ख) बैंक जिन पर रोक-आरक्षण अनुपात (Cash Reserve Ratio) और कानूनी तरलता अनुपात (Statutory Liquidity Ratio) का भार एक तरफ पड़ रहा था और प्रायश्चित्त क्षेत्रों को उधार देने का भार दूसरी तरफ पड़ रहा था के सामने ब्याज के रूप में कम आय प्राप्त करने की समस्या थी और सभ्यतः उन्हें अपने खातों में घाटे दिखावे पड़ते। वे शीघ्र लाभ प्राप्त करने के अवसरों की तलाश में थे, और

(ग) इस अवधि के दौरान शेयर बाजार में तेजी की लहर चल रही थी और बैजडिए (Bulls) अपने अति-क्रय के लिए वित्त-प्रबन्ध का भरसक प्रयास कर रहे थे। जिन बैंकों ने सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों से राशियाँ स्वीकार कर रखी थीं, उन्होंने यह सोचा कि उच्च आय प्राप्त करने का एकमात्र उपाय स्टॉक-दलालों के तेजी की स्थितियों में काय कर रहे बाजार के लिए वित्त जुटाना है।

इन तीनों बातों की व्याख्या हम सविस्तार करेंगे—

(i) सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों द्वारा ऊँची प्रत्याय (Returns) की तलाश—सार्वजनिक क्षेत्र की इकाइयों को जब बजट-समर्थन (Budgetary support) दान कर दिया गया, को मजबूर होकर बाजार से (जिसमें वेक भी शामिल थे) भारी मात्रा में राशियाँ गतिमान करनी पड़ी। उनके पास भारी मात्रा में अल्पकालीन ऋण थे और वे विनियोग के अवसरों की तलाश में थे और जिस कूपन-दर (Coupon Rate) पर उन्होंने बाड जारी किए थे उससे अधिक प्रत्याय-दर प्राप्त करना चाहते थे। उन पर मांग-मुद्रा बाजार (Call money market) में इन निधियों का विनियोग करने पर प्रतिबन्ध था। उन्हें अन्त निगमोंय जमा में विनियोग करने की मनाही थी क्योंकि यह सोचा जाता था कि यह बहुत जोखिमपूर्ण है। बैंक जमा पर ब्याज निश्चित था और कम भी। किन्तु जमा के प्रमाणपत्रों (Certificates of deposits) पर ब्याज-दर की कोई अधिकतम सीमा नहीं थी परन्तु बैंकों पर जमा प्रमाणपत्रों की कुल मात्रा जारी करने पर अधिकतम सीमा लगी हुई थी। इन स्थितियों के कारण तेजी जोर पकड़ रही थी।

(ii) बैंक और लाभ की तलाश—बैंकों को अपनी जमा (Deposits) की काफी बड़ी मात्रा रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया के पास नकद या निश्चित प्रतिभूतियों के रूप में रखनी पड़ती थी। इस सारी अवधि के दौरान रोक-आरक्षण अनुपात जमा का 15 प्रतिशत और वर्द्धमान जमा (Incremental deposits) का 25 प्रतिशत था और कानूनी तरलता अनुपात (SLR) इसके अलावा 38.5 प्रतिशत था। इस प्रकार कुल जमा के 63.5 प्रतिशत भाग पर या तो कोई ब्याज प्राप्त नहीं होता था या बहुत थोड़ा ब्याज प्राप्त होता था। वाणिज्यिक उधार के लिए तो केवल 36.5 प्रतिशत जमा उपलब्ध थी।

इस 36.5 प्रतिशत में से 40 प्रतिशत को राष्ट्रीयकृत बैंकों द्वारा प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों को उधार देना पड़ता था। निजी बैंकों और विदेशी बैंकों के लिए यह अनुपात थोड़ा था। ये ऋण ब्याज की रियायती दर पर दिए जाते थे।

इसके अतिरिक्त कानूनी तरलता अनुपात के आधीन सरकारी प्रतिभूतियों में बैंक विनियोग पर प्रत्याय-दर दीर्घकालीन ऋण-पत्रों पर वर्तमान बाजार दर से कम थी।

इन सबके कारण वाणिज्य बैंकों की लाभदायकता बहुत कम हो गई। बैंकों के पास अपनी प्रत्याय-दर को उन्नत करने के लिए इन प्रतिभूतियों में व्यापार और तुरन्त अग्रे सौदों (Ready forward deals) की प्रक्रिया को अपनाने के सिवा और कोई चारा न था।

साथ ही बैंक को पोर्टफोलियो प्रबन्ध योजना के आधीन निगम क्षेत्र से राशिया स्वीकार करने की इजाजत दे

दी गई जहाँ जमाकर्ता अपेक्षाकृत अधिक प्रत्याय प्राप्त कर सकता था परन्तु इन पर कई प्रतिबन्ध थे। रिजर्व बैंक के नियम ऐसे थे कि बैंक केवल अन्य बैंकों के साथ तुरन्त अग्रे सौदे (क्रय एवं विक्रय) कर सकते थे, या वे केवल सरकारी एवं अन्य स्वीकृत प्रतिभूतियों में विनियोग कर सकते थे।

(iii) शेयर बाजार की तेजी और बैंक-रसीदों का कार्यभाग—शेयरों की कीमतों में वृद्धि तो 1989-90 से आरम्भ हो चुकी थी परन्तु 1991-92 के बजट के पश्चात् तेजी जोर पकड़ने लगी। 1991-92 के दौरान औसत बदला-दर जिस पर शेयर बाजार के दलाल उधार प्राप्त कर सकते थे 7.8 से 59.1 प्रतिशत की सीमा में था। बैंक, विशेषकर विदेशी बैंक ऐसे लाभार्थ क्रय-विक्रय (Arbitrage) अवसरों की खोज में थे, जिनके द्वारा बैंक सरस्ती दर पर ऋण प्राप्त कर इन्हें ऊँची दर पर उधार दे सकते थे। इन अवसरों का लाभ उठाने के लिए बैंकों को वर्तमान नियमों का उल्लंघन करना पड़ा। उन्होंने बैंकों की रसीदों को एक लाभदायक माध्यम पाया और शेयर बाजार के दलालों को अपनी अपराधी क्रियाओं में बहुत इच्छुक पाया। बैंकों ने बड़ी मात्रा में बैंकों की रसीदों में तुरन्त अग्रे सौदों का विस्तृत प्रयोग किया। बैंकों की रसीदों का प्रयोग तब भी किया गया जब प्रतिभूतियों का हस्तांतरण नहीं हुआ। बैंकों की रसीदों का प्रयोग स्टॉक दलालों को अपने प्रतिभूति सौदों के विरुद्ध प्रबन्ध के लिए किया गया।

जब शेयर बाजार में तेजी एकदम समाप्त हो गई, तो सारा ढाँचा गिर गया। उस स्थिति में सरकार और रिजर्व बैंक ने यह महसूस किया कि शेयर बाजार का पागलपन बजट के प्रति अनुकूल प्रतिक्रिया नहीं था बल्कि कुछ धोखेबाज दलालों को बैंक द्वारा उपलब्ध कराई गई भारी मात्रा में राशिओं का परिणाम था।

**प्रतिभूति घोटाले के प्रति सरकार का रुख**

सरकार ने प्रतिभूति घोटाले में उत्तरदायी व्यक्तियों की पहचान और उन्हें अनियमितताओं और धोखाधड़ी के सौदों के लिए सजा देने के लिए फैरी कदम उठाए। उनका उद्देश्य हथियाई गई राशिओं को वापस लेना था।

1 प्रतिभूति घोटाले के साथ सम्बन्धित सभी मामलों की जांच के लिए एक विशेष न्यायालय की नियुक्ति की गई और घोटाले से सम्बद्ध व्यक्तियों की सम्पत्ति को जब्त करने के लिए कानून पास किया गया।

2 बम्बई उच्च न्यायालय का एक विशेष न्यायाधीश घोटाले से सम्बन्धित मामलों की सुनवाई के लिए नियुक्त किया गया।

3 सरकार ने जब्त सम्पत्ति के तुरन्त विक्रय के लिए अभिरक्षक (Custodian) नियुक्त किया।

## भारतीय वाणिज्य बैंक व्यवस्था

4 सभी धखेधडी और गुप्त सौदों के मामले की जाच के लिए केन्द्रीय जाच ब्यूरो को कहा गया।

5 इन सभी मामलों की छानबीन के लिए श्री रामनिवास मिर्धा की अध्यक्षता में एक संयुक्त संसदीय समिति (Joint Parliamentary Committee) नियुक्त की गई जो घोटाले के सभी पहलुओं को जाच कर रही है और इसके लिए दायित्व निश्चित कर रही है और भविष्य में बैंक व्यवस्था के सुधार के लिए सुझाव देगी। इसकी रिपोर्टें शीघ्र ही संसद में पेश की जाएंगी।

**प्रतिभूति घोटाला और बैंकिंग प्रणाली की कमजोरियाँ**

प्रतिभूति घोटाले ने देश की बैंकिंग प्रणाली की कमजोरियों को और ध्यान आकर्षित किया है। एक स्तर पर यह बैंकों को धोखा देने के लिए नियमों और कार्यविधियों के जानबूझकर एव आपराधिक ढंग से उल्लंघन को कहानी है। यह शेयर बाजार में दलाली और बैंक अधिकारियों में गहरी साठ-गाठ का परिणाम है। इसके साथ-साथ बैंक-प्रणाली में कुछ बुनियादी दोष हैं -

1 वाणिज्य बैंकों के भीतर विचित्र व्यवस्था की कमजोरियाँ—यदि इन बैंकों में अधिक प्रभावी नियन्त्रण व्यवस्था होती, तो इन धोखाधड़ी की क्रियाओं का परदा फास पहले ही हो जाता।

2 पर्यवेक्षी प्रक्रिया में कमजोरियाँ—रिजर्व बैंक का सुझाव है कि इन कमजोरियों को दूर करने के लिए वित्तीय पर्यवेक्षण का बोर्ड (Board of Financial Supervision) स्थापित किया जाए।

3 सरकार द्वारा बैंक-संसाधनों को कम ब्याज दर पर विनियोग करने का निर्देश—इस निर्देश ने बैंकों पर दबाव डाला कि वे उन विभिन्न क्रियाओं की खोज करें जिनके द्वारा वे अपनी आय को बढ़ाने के उपाय कर सकते हैं।

4 अति विनियमित वित्त प्रणाली को चलाने की कठिनाइयाँ—ये अनियमितताएँ वित्तीय प्रणाली की कठिनाई को और ध्यान आकर्षित करती हैं जिसमें एक भाग में

प्रशासित ब्याज-दरों (Administered interest rates) का पूँजी बाजार में बाजार निर्धारित-दरों के साथ सह-अस्तित्व है। ऐसी स्थिति में कड़े नियन्त्रण कामयाब नहीं हो सकते और उपलब्ध उच्च ब्याज दरों को प्राप्त करने के नियमों को तोड़ने के प्रयास किए जाते हैं।

सरकार का यह मत है कि उसने घोटाले के अर्थ-व्यवस्था पर पड़ने वाले प्रभावों को कम-से कम करने में सफलता प्राप्त की है। सरकार ने रिजर्व बैंक के सहयोग के साथ पर्यवेक्षण व्यवस्था को मजबूत करने के लिए कदम उठाए हैं ताकि इस प्रकार की समस्याएँ भविष्य में उत्पन्न न हों। बैंकिंग प्रणाली के संदर्भ में सरचनात्मक सुधारों की एक शृंखला तैयार की गई है ताकि व्यवस्था सम्बन्धी दबावों को कम किया जा सके जिनके कारण ऐसी कुरीतियाँ उत्पन्न हुई हैं जिन्होंने बेईमान व्यक्तियों को इनका दुरुपयोग करने का अवसर दिया है।

परन्तु साधारण जनता इन उपायों में विश्वास नहीं रखती न ही वह यह मानती है कि ऐसी अनियमितताएँ दोबारा नहीं होंगी वह तो यह समझती है कि प्रतिभूति घोटाला देश के साथ सबसे बड़ा धोखा और सार्वजनिक अपमान का विषय है और ये शेयर बाजार के दलालों और बैंक अधिकारियों एव सरकारी अफसरों एव शक्तिशाली राजनीतिज्ञों के बीच साठगाठ का परिणाम है। यह बात कि किसी सरकारी अफसर को नोकरी से बरखास्त नहीं किया गया और न ही केन्द्रीय जाच ब्यूरो को अपने काम को सही ढंग से करने की इजाजत दी गई इस बात का प्रमाण है कि सरकार इस मामले को किसी न किसी तरह दबाना चाहती है। संयुक्त संसदीय समिति कुछ भी प्रमाणित न कर सकेगी और न ही कोई सफलता प्राप्त कर सकेगी। इस तथ्य को स्वीकार करना ही होगा कि यह सार्वजनिक घोटाला हो गया है और हमने छोटे विनियोक्तों को बुरी तरह प्रभावित किया है। इस समय विनियोग बाजार में अनिश्चितता है और भविष्य में भी बैंकिंग प्रणाली में ऐसी धोखाधड़ी का घटनाओं के दोबारा व्यक्त होने की संभावना से इन्कार नहीं किया जा सकता।

## रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया (THE RESERVE BANK OF INDIA)

### 1. रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया और इसके कार्य

रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया, अप्रैल 1935 में पांच करोड़ रुपये की चुकती पूंजी से, जो 100 रुपये के मूल्य वर्ग हिस्सों में विभाजित थी चालू किया गया। आरम्भ में समग्र हिस्सा पूंजी का स्वामित्व गैर-सरकारी हिस्सेदारों के हाथ में था। भारत सरकार ने इसमें रु. 2,22,000 के मॉद्रिक मूल्य के हिस्से लिए। बैंक के सार्वजनिक कार्यों को दृष्टि में रखते हुए, रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया अधिनियम, 1934 में यह व्यवस्था की गई कि केन्द्र सरकार को रिजर्व बैंक के गवर्नर और डिप्टी गवर्नर नियुक्त करने का अधिकार होगा और ये दोनों रिजर्व बैंक के केन्द्रीय निदेशक मण्डल (Central Board of Directors) के सदस्य होंगे। इस अधिनियम में हिस्सों के स्वामित्व और लाभांश वितरण सम्बन्धी धाराएं भी थीं। 1949 में रिजर्व बैंक का राष्ट्रीयकरण किया गया। बैंक में सामान्य प्रबन्ध एवं निर्देशन का कार्य 20 सदस्यों पर आधारित केन्द्रीय निदेशक मण्डल द्वारा किया जाता है। इसमें एक गवर्नर, चार डिप्टी गवर्नर, एक वित्त मन्त्रालय द्वारा नियुक्त सरकारी अधिकारी और भारत सरकार द्वारा नामजद दस ऐसे निदेशक होते हैं जो देश के आर्थिक जीवन के विभिन्न पहलुओं का प्रतिनिधित्व करते हैं और चार निदेशक स्थानीय बोर्डों (Local Boards) का प्रतिनिधित्व करने के लिए केन्द्र सरकार द्वारा नामजद किये जाते हैं। केन्द्रीय बोर्ड के अतिरिक्त चार स्थानीय बोर्ड भी हैं जिनके मुख्य कार्यालय बम्बई, कलकत्ता, मद्रास और नई दिल्ली में हैं। स्थानीय बोर्डों के पांच सदस्य होते हैं जो कि केन्द्र सरकार द्वारा चार वर्षों की अवधि के लिए नियुक्त किये जाते हैं और इनमें क्षेत्रीय एवं आर्थिक हितों और सरकारों एवं देशों बैंकों का प्रतिनिधित्व मिलता है। 1934 स रिजर्व बैंक अधिनियम द्वारा किसी केन्द्रीय बैंक के सभी महत्वपूर्ण कार्य रिजर्व बैंक का सांप गये हैं।

(i) नोट प्रचालन बैंक (Bank of Issue)—रिजर्व बैंक को विभिन्न मूल्यवर्गों के नोट जारी करने का एकाधिकार प्राप्त है। रिजर्व बैंक सरकार के प्रतिनिधि के रूप में एक रुपये के नोटों और सिक्कों और छठे सिक्कों

के देश भर में वितरण का कार्य करता है। रिजर्व बैंक ने कौंसो नोट जारी करने के लिए एक पृथक् प्रचालन विभाग (Issue Department) कायम किया हुआ है। प्रचालन विभाग को परिसम्पत्त और देयता (Assets and Liabilities) को बैंकिंग विभाग को इन मदों से पृथक् रखा जाता है। आरम्भ में यह तय किया गया कि प्रचालन-विभाग की परिसम्पत्त का 40 प्रतिशत स्वर्ण सिक्कों एवं स्वर्ण या स्टर्लिंग प्रतिभूतियों (Sterling securities) के रूप में रखना चाहिए किन्तु स्वर्ण का मूल्य 40 करोड़ रुपये से कम नहीं होना चाहिए। परिसम्पत्त का शेष 60 प्रतिशत भाग रुपये के सिक्कों, भारत सरकार की रुपये की प्रतिभूतियों, स्वीकृत विनियम पत्रों और भारत में भुगतान होने वाले प्रोमिसरी (Promissory notes) के रूप में रखा जा सकता है। द्वितीय विश्वयुद्ध और उसके बाद के काल की आवश्यकताओं के फलस्वरूप, इन धाराओं में कई महत्वपूर्ण संशोधन किये गये। 1957 के पश्चात्, इस अधिनियम द्वारा यह निर्देश दिया गया कि प्रचालन-विभाग के पास स्वर्ण मुद्रा स्वर्ण एवं विदेशी ऋण-पत्र कुल मिलाकर किसी समय 200 करोड़ रुपये के मूल्य से कम नहीं होने चाहिए। इनमें स्वर्ण का मूल्य (धातु तथा मुद्रा मिलाकर) 115 करोड़ रुपये से कम नहीं होना चाहिए। इस वर्तमान समर्थन-व्यवस्था को न्यूनतम प्रारक्षण प्रणाली (Minimum Reserve System) कहा जाता है।

(ii) सरकार का बैंकर (Banker of Government)—रिजर्व बैंक का दूसरा महत्वपूर्ण कार्य सरकार का बैंकर, एक्जेंट एवं परामर्शदाता का कार्य करना है। रिजर्व बैंक केन्द्र सरकार का और सभी राज्यों सरकारों का प्रतिनिधि है। वह भारत सरकार का बैंक-व्यापार करता है अर्थात् भारत सरकार के लिए रुपये स्वीकार करता है, उसके रुपये को जमा करता है तथा प्रेषण (Remittance) एवं अन्य बैंकिंग क्रियाएँ (Banking operations) भी करता है। यह सरकार के लिए नये सार्वजनिक ऋण (Public debt) का प्रबन्ध करता है। यह सरकार के खाते 90 दिन के लिए आर्थोपाय अग्रिम (Ways

and means advances) देता है। यह राशियाँ एच स्थायीय प्राधिकारों को भी ऋण देता है। सभी मुद्रा एच बैंक-व्यवस्था सम्बन्धी मामलों पर यह सरकार को परामर्श देता है।

(iii) बैंकों का बैंकर तथा अन्तिम ऋणदाता (Banker's bank and lender of the last resort)—रिजर्व बैंक को बैंकों के बैंक का कार्य करना पड़ता है। 1949 के बैंकिंग विनियमन अधिनियम के अनुसार प्रत्येक अनुसूचित बैंक को अपनी मांग देयता (Demand liabilities) का 5 प्रतिशत और अपनी सावधि देयता (Time liabilities) का 2 प्रतिशत रिजर्व बैंक के कश नकद-अधिशेष (Cash balance) के रूप में रखना पड़ता था। 1962 के एक संशोधन के अनुसार मांग और सावधि देयता में अन्तर को समायोजित कर दिया गया और बैंकों को अपनी समग्र जमा देयता (Aggregate deposit liabilities) का 3 प्रतिशत नकद-प्रारक्षण (Cash reserves) में रखने का आदेश दिया गया। न्यूनतम नकद-प्रारक्षण की मात्रा रिजर्व बैंक द्वारा बदली जा सकती है।

अवश्यकता के समय या विपत्ति काल में अनुसूचित बैंक अपने विनियम-पत्रों का बटुटा काला कर वित्तीय निषाध (Financial accommodation) प्राप्त कर सकते हैं। चुके रिजर्व बैंक किसी बैंक की उस समय सहायता कर सकता है जबकि अन्य सभी बैंक इस कार्य में असमर्थ हों, इसलिए ही रिजर्व बैंक को न केवल बैंकों का बैंकर बल्कि अन्तिम ऋणदाता भी कहते हैं।

(iv) साख का नियन्त्रण (Controller of credit)—रिजर्व बैंक साख के नियन्त्रण का कार्य करता है—अर्थात् इसे भारत में अन्य बैंकों द्वारा निर्मित साख की मात्रा पर नियन्त्रण करने का अधिकार प्राप्त है। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए यह या तो बैंक दर में परिवर्तन कर सकता है या खुले बाजार की क्रियाओं (Open market operations) का प्रयोग कर सकता है। 1949 के बैंकिंग कम्पनी अधिनियम के अनुसार रिजर्व बैंक किसी विशेष बैंक को या समग्र बैंक व्यवस्था को निर्देश कर सकता है कि किसी विशेष व्यक्ति-समूह को कुछ प्रकार की प्रतिपूर्ति के विरुद्ध उधार न दे। 1956 के पंचवर्ष रिजर्व बैंक द्वारा चयनात्मक साख नियन्त्रण (Selective credit controls) के उपायों का अधिकाधिक प्रयोग किया जाने लगा है।

रिजर्व बैंक को भारतीय मुद्रा बाजार का नियन्त्रण करने के लिए बहुत से अन्य अधिकार भी प्राप्त हैं। प्रत्येक बैंक को भारत में बैंक व्यापार करने के लिए रिजर्व बैंक से लाइसेंस लेना पड़ता है। यदि कोई बैंक रिजर्व बैंक द्वारा लगाये गयी शर्तों की पूरा न करे तो यह लाइसेंस वापस भी

लिया जा सकता है। किसी नयी शाखा को खोलने से पूर्व भी प्रत्येक बैंक को रिजर्व बैंक की स्वीकृति प्राप्त करनी पड़ती है। प्रत्येक अनुसूचित बैंक द्वारा रिजर्व बैंक को अपना सप्ताहिक विवरण देना पड़ता है जिसमें अपनी परिसम्पत् एच देयता (Assets and liabilities) सम्बन्धी सूचना सविस्तार देनी पड़ती है। इसी प्रकार रिजर्व बैंक को किसी भी वाणिज्य बैंक के खाते के परीक्षण का भी अधिकार प्राप्त है।

अतः रिजर्व बैंक को सर्वोच्च बैंक प्राधिकार होने के नाते ये अधिकार प्राप्त हैं (क) यह सभी अनुसूचित बैंकों के नकद-प्रारक्षण (Cash reserve) को अपने पास रखता है; (ख) यह गुणात्मक तथा परिमाणात्मक नियन्त्रण (Qualitative and quantitative controls) द्वारा बैंकों को साख-क्रियाओं का नियन्त्रण करता है। (ग) यह लाइसेंस प्राप्ति तथा सूचना प्राप्त करने की विधियों द्वारा भी बैंक प्रणाली पर नियन्त्रण करता है। (घ) यह अनुसूचित बैंकों को बटुटा करने की सुविधाएँ उपलब्ध कराके अन्तिम ऋणदाता का कार्य करता है।

(v) विदेशी मुद्रा प्रारक्षण का संरक्षण (Custodian of foreign exchange reserves)—रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया पर औपचारिक विनियम दर (Rate of exchange) स्थिर रखने का दायित्व होता है। 1934 के रिजर्व बैंक अधिनियम के अनुसार बैंक की निश्चित दरों पर स्टर्लिंग क्रय एवं विक्रय करना पड़ता था। क्रय-विक्रय का कोई सौदा 10 000 रुपये की राशि से कम नहीं हो सकता था। विनियम दर 1 रुपया-1 शिलिंग 6 पैसे निर्धारित की गयी। स्टर्लिंग के क्रय एवं विक्रय का उद्देश्य विनियम दर को स्थिर रखना था 1935 के पश्चात् रिजर्व बैंक ने विनियम दर 1 शिलिंग 6 पैसे पर ही स्थिर रखी चाहे कई बार इस दर को बदलने के पक्ष और विपक्ष में काफी दबाव डाला गया। भारत 1946 में अन्तर्राष्ट्रीय मुद्रा कोष (International Monetary Fund) का सदस्य बन गया और इस पर यह दायित्व आ गया कि यह कोष के सभी अन्य सदस्यों के साथ अपनी विनियम दर स्थिर रखे।

हमारे की विनियम दर को स्थिर रखने के अतिरिक्त रिजर्व बैंक को अन्तर्राष्ट्रीय मुद्राओं के भारतीय प्रारक्षण के संरक्षण का कार्य भी करना पड़ता है। भारत के महान् स्टर्लिंग अधिशेष (Sterling balances) की प्राप्ति और प्रबन्ध इसी बैंक द्वारा किया गया।

प्रोत्तति कार्य (Promotional functions)—स्वतन्त्रता प्राप्ति के पश्चात् आर्थिक विकास पर अधिक बल देने के फलस्वरूप रिजर्व बैंक के कार्यों का लगातार विस्तार हुआ है। बैंक द्वारा विकास एवं प्रोत्तति सम्बन्धी बहुत से कार्य किए जाते हैं जो कि एक समय पूर्व केन्द्रीय बैंक के



सामान्य कार्यक्षेत्र के बाहर माने जाते थे। रिजर्व बैंक को यह निर्देश दिया गया कि वह बैंक आदतों को प्रोत्तन न करे ग्राम तथा अर्द्ध नगरीय क्षेत्रों में बैंक सुविधाओं को फैलाए और नयी विशिष्ट वित्त प्रबन्ध एजेंसियों की स्थापना करे और उन्हें बढ़ावा दे। इसी उद्देश्य को लेकर रिजर्व बैंक ने 1962 में जमा बीमा निगम (Deposit Insurance Corporation) 1963 में कृषि पुनर्वित्त निगम (Agricultural Refinance Corporation) और 1964 में इकाई न्यास (Unit Trust) एवं औद्योगिक विकास बैंक (Industrial Reconstruction Bank of India) की स्थापना की। ये संस्थाएँ रिजर्व बैंक द्वारा प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष रूप में कायम की गयीं इनका उद्देश्य बचत की आदत को प्रोत्साहित करना और बचत को गतिमान करना था ताकि औद्योगिक वित्त एवं कृषि वित्त जुटाया जा सके। आरम्भ से ही रिजर्व बैंक में कृषि उधार विभाग कायम किया गया था परन्तु 1951 के पश्चात् बैंक का कार्यभाग महत्त्वपूर्ण बन गया। बैंक ने किसानों तक अल्पकालीन उधार पहुँचाने के लिए सहकारी आन्दोलन का विचार किया और दीर्घकालीन वित्त उपलब्ध कराने के लिए कृषि पुनर्वित्त निगम कायम किया।

## 2 रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया और भारतीय मुद्रा बाजार

(Reserve Bank of India and the Indian Money Market)

सुव्यवस्थित मुद्रा बाजार प्रभावी मौद्रिक नीति का आधार होता है। मुद्रा बाजार (Money market) की परिभाषा अल्पकाल के लिए उधार लेने और उधार देने वाले बाजार के रूप में की जा सकती है। इससे उधार लेने वालों की अल्पकालीन आवश्यकताओं की पूर्ति होती है। मुद्रा बाजार वह स्थान है जहाँ वित्तीय तथा अन्य संस्थानों और व्यक्तियों के पास उपलब्ध विनियोज्य निधियाँ (Investible funds) उधार प्राप्त करने वालों द्वारा अल्पकाल के लिए उधार ली जाती हैं। उधार लेने वालों में संस्थान व्यक्ति या स्वयं सरकार भी हो सकती हैं। मुद्रा बाजार में रिजर्व बैंक को केन्द्रीय स्थान प्राप्त है और वह बाजार में बचती तथा उधार के प्रवाह को नियन्त्रित करता है।

सामान्यतया भारतीय मुद्रा बाजार को दो भागों में बाँट लिया जाता है असंगठित और संगठित क्षेत्र। इन दोनों क्षेत्रों में विद्यमान व्याज को दूरी में काफी अन्तर रहता है। असंगठित मुद्रा क्षेत्र (Unorganised monetary sector) में देशी बैंक समाविष्ट किए जाते हैं जो अपना बैंक व्यापार पारम्परिक ढंग से करते हैं। संगठित मुद्रा क्षेत्र (Organised monetary sector) में रिजर्व बैंक स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया

और इससे अनुगामी बैंक 20 राष्ट्रीयीकृत बैंक और गैर-सरकारी क्षेत्र के अन्य बैंक भारतीय और विदेशी दोनों शामिल किए जाते हैं। भारतीय मुद्रा बाजार के संगठन में बड़ी ढील पाई जाती है और 1935 में रिजर्व बैंक ने आरम्भ से पूर्व इसमें बहुत सी बधियाँ विद्यमान थीं। कुछ कमियाँ तो अब भी भी पायी जाती हैं। अब हम उनमें से कुछ का विवेचन करेंगे।

### भारतीय मुद्रा बाजार के दोष

1 एकीकरण का अभाव (Lack of Integration)—भारतीय मुद्रा बाजार का एक महत्त्वपूर्ण दोष मुद्रा बाजार का बहुत से छण्डों या क्षेत्रों में विभक्त होना था। ये छण्ड या क्षेत्र एक दूसरे से बहुत ही ढीले रूप में सम्बन्धित थे। एक समय था जब प्रत्येक छण्ड अर्थात् इम्पीरियल बैंक ऑफ इण्डिया (जो अब स्टेट बैंक कहलाता है) विनियम बैंक भारतीयों के स्वामित्वाधीन संयुक्त स्वयं बैंक सरकारी बैंक और देशी बैंक—सभी बैंक व्यापार के किसी एक अंग का कार्य ही करते थे और इस प्रकार अपने व्यापार क्षेत्र में एक दूसरे से स्पर्धित थे। इससे अतिरिक्त मुद्रा बाजार के विभिन्न छण्डों के सम्बन्ध स्नेहपूर्ण न थे। उदाहरणार्थ संयुक्त रचना बैंक (Joint stock banks) इम्पीरियल बैंक ऑफ इण्डिया तथा विदेशी बैंकों से ईर्ष्या करते थे क्योंकि भारत में ब्रिटिश शासन इनका संरक्षण अपना दायित्व समझता था। 1949 के बैंकिंग विनियमन अधिनियम के पास होने के पश्चात् रिजर्व बैंक द्वारा सभी बैंकों को लाइसेंस देने शाखाएँ खोलने हिस्सा पूंजी प्राप्त करने दिए गए ऋण तथा अधिम के प्रकार आदि के बारे में एक सा बर्ताव दिया जाने लगा।

रिजर्व बैंक ने अब मुद्रा बाजार के संगठित क्षेत्र को अपने प्रभावधीन कर लिया है क्योंकि यह अब संगठित क्षेत्र की क्रियाओं पर नियन्त्रण करने की स्थिति में है। इसी प्रकार अधिब वाम काज के मौसम में घाणिज्य एवं सरकारी बैंक बहुत तथा उधार सुविधाओं के लिए अधिवाधिव सीमा तक रिजर्व बैंक पर निर्भर हो गए हैं। इससे अतिरिक्त रिजर्व बैंक इनकी उधार नीतियों (Lending policies) का मार्गदर्शन करता है और नियमित रूप में घाणिज्य बैंकों के हिसाब विचार का परीक्षण भी करता है।

2 असंगठित मुद्रा बाजार का विद्यमान होना—इस सम्बन्ध में मुख्य दोष संगठित मुद्रा बाजार का देशी बैंकों से पृथक् होना है। असंगठित बाजार में अल्पकालीन और दीर्घकालीन वित्त में कोई स्पष्ट भेद नहीं होता और न ही वित्त के विभिन्न उद्देश्यों में ही कोई भेद होता है। रिजर्व बैंक ने देशी बैंकों को अपने प्रत्यक्ष प्रभावधीन लाने के लिए कई प्रयास किए परन्तु ये सफल न हुए, क्योंकि जो

शतेँ रिजर्व बैंक द्वारा देशी बैंकों पर लगाई गयीं, उन्हे देशी बैंकों ने स्वीकार न किया। जिस हद तक देशी बैंकर संगठित मुद्रा बाजार के प्रभाव-क्षेत्र के बाहर रहेगे, उस हद तक रिजर्व बैंक का समग्र मुद्रा बाजार पर नियन्त्रण सीमित होगा। किन्तु देशी बैंकर संगठित बैंक-व्यवस्था के आधेन इमलिए आ रहे थे क्योंकि इन्हे उपरोक्त से बड़ा सुविधाएँ (Rediscounting facilities) प्राप्त हो रही थीं।

3. व्याज की मौद्रिक दर में भिन्नता—मुद्रा बाजार का एक और महत्वपूर्ण दोष बहुत-सी व्याज की मौद्रिक दरों का विद्यमान होना है। भारतीय मुद्रा बाजार के बहुत से छण्डे एव क्षेत्रों में विभक्त होने के कारण ऐसा होना स्वाभाविक था। इनमे सरकार की उधार प्राप्त करने की दर, वाणिज्य बैंकों की जमा एव उधार दरें, सहकारी बैंकों की दरें, प्रत्यक्ष वित्तीय संस्थानों की दरें, आदि हैं। इतनी अधिक व्याज दरों के एक साथ विद्यमान होने का मूल कारण मुद्रा-बाजार के विभिन्न क्षेत्रों में पूंजी की गतिहीनता (Immobility of capital) है। यह दोष अब दूर किया जा चुका है। हाल ही के वर्षों में विभिन्न मौद्रिक दरें केन्द्रीय बैंक दर में परिवर्तन के साथ शीघ्र ही सामंजस्य कायम कर लेती हैं।

4. विभिन्न केन्द्रों में व्याज-दर की असमानता—एक और लक्षण दो मुख्य केन्द्रों अर्थात् बम्बई और कलकत्ता में मौद्रिक दरों में काफी असमानता का विद्यमान होना है। इसके कारण प्रतिभूतियों की कीमतों में उच्चावचन और व्यापार की गतिविधि पर कई प्रतिक्रियाएँ होती हैं। चाहे रिजर्व बैंक को स्थापित हुए लगभग 70 वर्ष हो गए हैं, फिर भी मौद्रिक दरों में अन्तर आज भी विद्यमान है। किन्तु रिजर्व बैंक ने देश के विभिन्न भागों में राशिओं के प्रेषण (Remittance of funds) को सस्ता एव विधिवत् बना दिया है और इस प्रकार देश भर में मौद्रिक दरों को समान करने में सहायता दी है।

5. मुद्रा की मौसमी तनी—भारतीय मुद्रा बाजार का एक और प्रकट लक्षण मुद्रा की मौसमी तनी (Seasonal stringency) है और वर्ष के एक भाग में—अर्थात् नवम्बर से जून के बीच व्यक्त मौसम में जब फसलों को ग्रामा एव जिलों से नगरों तथा बन्दगाहों तक ले जाना पड़ता है—मुद्रा की ऊँची दरें विद्यमान होना है। वर्ष के एक भाग और दूसरे भाग के बीच भी मौद्रिक दरों में काफी भिन्नता पाई जाती है। 1935 से पूर्व याचना-मुद्रा दर (Call money rate) कभी-कभी व्यक्त मौसम में 7 से 8% होती, परन्तु कम काम-काज के मौसम (Slack season) में गिरकर 1 प्रतिशत और कई बार 0.5 प्रतिशत भी हो जाती है। आरम्भ से ही रिजर्व बैंक ने यह चेष्टा की है कि मुद्रा-बाजार में अल्पकालीन दरों में मौसमी उच्चावचन को कम करने में

सहायता दे। रिजर्व बैंक अधिक काम-काज के मौसम में मुद्रा बाजार में मुद्रा डाल देता है और इसे कम काम-काज के मौसम में वापस ले लेता है। अतः इसके फलस्वरूप भारतीय मुद्रा-बाजार में न अधिक बाहुल्य हो सकता है और न न्यूनता। साथ ही याचना मुद्रा दरों में भिन्नता समाप्त कर दी गई है।

6. विनिमय पत्र बाजार (Bill Market) का विकसित न होना—मुद्रा बाजार का एक और मुख्य दोष विनिमय पत्र बाजार का विकसित न होना है। किसी भी देश में कुशल मुद्रा बाजार की स्थापना के लिए आवश्यक है कि एक सुसंगठित विनिमय पत्र बाजार कायम किया जाए ताकि उधार पद्धति निर्विघ्न रूप से कार्य कर सके। देश के विभिन्न उधार संस्थानों को अन्ततः और प्रभावी रूप में केन्द्रीय बैंक के साथ सम्बन्धित करने की दृष्टि से भी पत्र बाजार का विकास आवश्यक है। कुछ एक ऐतिहासिक कारणों के फलस्वरूप भारत में विनिमय पत्र बाजार का विकास नहीं हो सका। इन कारणों में तरलता प्रयोजनों (Liquidity purposes) के लिए नकदी की अधिक मात्रा की आवश्यकता विनिमय पत्रों का बड़ा करवाने की अपेक्षा उधार प्राप्त करने में प्राथमिकता, नकद-साख प्रणाली, आदि शामिल किए जाते हैं। परन्तु विनिमय-पत्रों के बाजार का विकास न होने का मुख्य कारण विदेशियों के स्वामित्वाधीन विनिमय बैंकों का विदेशी व्यापार में विनिमय करना और लन्दन मुद्रा बाजार में विनिमय पत्रों का बन्द्य करना या उन्हें परिपक्व होने तक अपने पास रखना है। 1952 में रिजर्व बैंक ने विनिमय पत्र बाजार योजना बनाई, जो वास्तव में विनिमय पत्रों का बाजार नहीं था परन्तु वाणिज्य बैंकों के लिए रिजर्व बैंक से उधार लेने का एक उपाय था। 1970 में, रिजर्व बैंक ने एक उचित विनिमय पत्र बाजार बनाया जिसे नया विनिमय पत्र बाजार कहा जाता है। इसमें अल्पकालीन व्यापार विनिमय पत्र खरीदे एवं बेचे जाते हैं।

7. सुसंगठित बैंक प्रणाली की अनुपस्थिति—भारतीय मुद्रा बाजार का एक और दोष सुसंगठित बैंक प्रणाली का विकास न होना है। बैंकों का शाखा विस्तार भी मन्द गति से हुआ है। देश में बड़े बैंकों की संख्या बहुत थोड़ी है और वास्तविक दृष्टि से बहुत बड़े बैंक तो कुछ एक ही हैं। ये बैंक अधिकतर बड़े नगरों तथा मण्डियों में स्थित हैं। पूँजी की गतिशीलता में अत्यधिक मन्दता और विभिन्न व्याज दरों का विद्यमान होना देश में शाखा विस्तार को मन्द गति के लिए उत्तरदायी हैं। स्वतन्त्रता के पश्चात् और विशेषकर बैंक विनियमन अधिनियम, 1949 के पारित होने के बाद, बैंक प्रणाली पर रिजर्व बैंक बहुत गहरा प्रभाव और नियन्त्रण रखने लगा है। विलयन और समामेलनों द्वारा बैंकों की संख्या बहुत कम कर दी गई है।

### भारतीय मुद्रा बाजार—एक अल्पविकसित मुद्रा बाजार

मुद्रा बाजार के ऊपर दिए गये लक्षणों से यह विदित होता है कि भारतीय मुद्रा बाजार बहुत ही अविकसित है और इसकी तुलना लन्दन मुद्रा बाजार जैसे उन्नत मुद्रा बाजारों से नहीं की जा सकती। यह एक ऐसा मुद्रा बाजार है जिसे बैंक तथा अन्य वित्तीय संस्थान (Financial institutions) अल्पकाल के लिए उधार देते या इससे उधार प्राप्त करते हैं।

प्रथम, भारतीय मुद्रा बाजार के पास इसके कार्य-कलाप की सफलता के लिए एक संगठित बैंक व्यवस्था उपलब्ध नहीं है। दूसरे, इसके पास अल्पकालीन परिसम्पत्तों (अर्थात् विनिमय पत्रों, राजकोषीय पत्रों (Treasury bills) या अल्पकालीन सरकारी बांडों) का पर्याप्त एवं निरन्तर सभरण प्राप्त नहीं है। तीसरे, भारत में अल्पकालीन परिसम्पत्तों (Short term assets) के कोई व्यापारी नहीं हैं जो सरकार एवं बैंकिंग प्रणाली के बीच मध्यवर्तियों (Intermediaries) का कार्य कर सकें। इस सम्बन्ध में हमें लन्दन मुद्रा बाजार में यद्वा परो (Discount houses) और विनिमय पत्रों के दलालों के महत्वपूर्ण भाग को दृष्टि में रखना होगा। चौथे, भारतीय मुद्रा बाजार में कुछ बहुत ही आवश्यक उप-बाजार (Sub markets) जैसे याचना-मुद्रा बाजार, विदेशी विनिमय पत्र स्वीकृति बाजार (Acceptance markets) या वाणिज्यिक विनिमय पत्र बाजार विद्यमान नहीं हैं। इसमें संदेह नहीं कि अब एक संगठित याचना मुद्रा बाजार (Call money market) काफी विकसित हो गया है परन्तु अन्य तो विद्यमान ही नहीं हैं। पाचवें, मुद्रा बाजार के विभिन्न अंगों में तालमेल नहीं है। मुद्रा बाजार के विभिन्न अंगों में आपसी सम्बन्ध बड़े ढीले और असमन्वित हैं। अन्तिम, भारतीय मुद्रा बाजार लन्दन मुद्रा बाजार की भांति विदेशी मुद्रा को आकर्षित नहीं कर पाता।

भारतीय रिजर्व बैंक ने इन दोषों को दूर करने के लिए कुछ उपाय किए हैं। मुद्रा बाजार के विभिन्न वर्गों में जो अन्तर विद्यमान थे, वे रिजर्व बैंक द्वारा काफी कम कर दिए गये हैं। विदेशी बैंकों और भारतीय संयुक्त स्क्व बैंकों के बीच भेद की नीति अपनायी नहीं जाती। भारतीय मुद्रा बाजार अब अधिक व्यवस्थित होता जा रहा है। विभिन्न क्षेत्रों एवं विभिन्न समयों पर व्याज की दरों में जो अन्तर विद्यमान होते थे, वे भी रिजर्व बैंक द्वारा काफी कम कर दिये गये हैं। इसके अतिरिक्त, खुले बाजार की क्रियाओं और बिल बाजार योजना द्वारा मुद्रा की तंगी को भी काफी हद तक कम करने में रिजर्व बैंक सफल हुआ है।

इस सम्बन्ध में, भारतीय मुद्रा बाजार को नियन्त्रित करने में रिजर्व बैंक की कुछ कठिनाइयों का उल्लेख करना उचित होगा।

प्रथम, पत्र बाजार (Bill market) की अनुपस्थिति में रिजर्व बैंक के लिए यह संभव नहीं कि मुद्रा बाजार में अतिरिक्त निधि (Surplus funds) प्राप्त करने के लिए अपने विनिमय पत्रों का विक्रय कर सके।

दूसरे, याचना मुद्रा बाजार (Call money market) के अपर्याप्त विकास के कारण रिजर्व बैंक का कार्य और कठिन हो जाता है क्योंकि अधिकांश बैंक अपने नकद प्रारक्षण (Cash reserve) और जमा में निश्चित अनुपात नहीं रखते और इस प्रकार वाणिज्य बैंकों की नीति को प्रभावित करने के लिये रिजर्व बैंक को खुले बाजार की क्रियाओं (Open market operations) का प्रयोग करना पड़ता है।

तीसरे, देशी बैंकों को मुद्रा बाजार में एक महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त है और उनका भी एकीकरण किया जा रहा है। रिजर्व बैंक की क्रियाओं का अधिकतर प्रभाव तो मुद्रा बाजार के संगठित क्षेत्र पर पड़ता है और यह प्रभाव असंगठित क्षेत्र (जो मुख्यतः देशी बैंकों से बना हुआ है) पर नहीं पड़ता। असंगठित क्षेत्र का विद्यमान होना, रिजर्व बैंक की एक समस्या है।

### 3. रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया की मौद्रिक नीति

भारत में पंचवर्षीय योजनाओं के चालू होने के साथ आयोजित विकास की आवश्यकताओं के अनुकूल मौद्रिक नीति में परिवर्तन करना जरूरी था। 1952 के बाद भी मौद्रिक नीति में सरकार की वर्तमान आर्थिक नीति के युगल उद्देश्यों पर ही बल दिया गया—(क) देश में आर्थिक विकास को त्वरित करना ताकि राष्ट्रीय आय और जीवन-स्तर उन्नत हो सके, और (ख) दूसरे विश्वयुद्ध के प्रत्यक्ष परिणाम के रूप में उत्पन्न अभावों और सरकार द्वारा न्यून वित्त प्रबन्ध (Deficit financing) के कारण पैदा होने वाले स्फीतिकारी दबावों (Inflationary pressures) को नियन्त्रित करना। इस प्रकार योजनाकाल में रिजर्व बैंक द्वारा अपनायी गयी इस नीति को “नियन्त्रित विस्तार” (Controlled expansion) की नीति की संज्ञा दी जा सकती है अर्थात् इस नीति में एक ओर तो आर्थिक विकास के लिए पर्याप्त वित्त प्रबन्ध किया गया और दूसरी ओर कीमत-स्थिरता (Price stability) कायम की गई। भारत जैसी अर्धव्यवस्था में जहाँ आयोजित आर्थिक विकास की नीति अपनायी गयी हो, विनियोग की बढ़ती हुई माँग के लिये करंसी और साख का विस्तार अनिवार्य है। रिजर्व बैंक ने अर्धव्यवस्था के त्वरित और विविध विकास की दृष्टि से साख एवं मुद्रा सभरण (Monetary supply) के विस्तार की आवश्यकता को अनुभव किया है। इस बात का पूरा अहसास है कि मुद्रा तथा साख के अत्यधिक विस्तार से स्फीतिकारी प्रवृत्तियाँ पनपती हैं जो अन्ततः अर्धव्यवस्था की वित्तीय स्थिरता के

लिए एक खतरा है। 1973 के पश्चात्, स्फोटिकारी दबाव बढ़ते हो गये और रिजर्व बैंक की मौद्रिक नीति केवल स्फीति के नियन्त्रण तक ही सीमित हो गयी।

### साख नियन्त्रण (Credit Control)

विकासशील अर्थव्यवस्था में करोसी और साख का विस्तार विनियोग को बढ़ती हुई मांग को पूरा करने के लिए अनिवार्य होता है। परन्तु इसके साथ मौद्रिक प्राधिकार को यह ध्यान रखना चाहिए कि इससे स्फीतिकारी दबाव (Inflationary pressure) अधिक न हो जाये और न ही स्फीतिकारी प्रवृत्तियाँ उत्पन्न हो सकें। साथ ही यह भी सत्य है कि सरकारी व्यय में वृद्धि और लगातार न्यून व्यय (Deficit expenditure)—जिसे पूर्वोक्त के वित्त प्रबन्ध के लिए इस्तेमाल किया जाता है—के कारण कीमते, मजदूरी और आय ऊपर उठती हैं। 1955-56 के पश्चात् और विशेषकर 1973-74 के बाद कीमते में स्फीतिकारी वृद्धि लगातार बढ़ती हो गयी है। रिजर्व बैंक को अर्थव्यवस्था में बढ़ते हुए स्फीतिकारी दबावों को नियन्त्रित करने का कार्य सौंपा गया है।

भारतीय रिजर्व बैंक के पास साख नियन्त्रण के कई उपाय हैं। ये मुख्यतः दो वर्गों में विभक्त किए जाते हैं—परिमाणात्मक एवं गुणात्मक नियन्त्रण। परिमाणात्मक नियन्त्रणों (Quantitative controls) का प्रयोग उधार की मात्रा के नियन्त्रण के लिए किया जाता है और अप्रत्यक्षतः ऐसे स्फीतिकारी एवं अवस्फीतिकारी दबावों के नियन्त्रण के लिए किया जाता है जो उधार के विस्तार या संकुचन के कारण व्यक्त होते हैं। परिमाणात्मक साख नियन्त्रणों को सामान्य साख नियन्त्रण भी कहते हैं और इनमें बैंक दर नीति, खुले बाजार की क्रियाएँ और नकद आरक्षण अनुपात शामिल किए जाते हैं।

(क) बैंक-दर-1930-40 के दशक की परम्परा के अनुसार, रिजर्व बैंक ने सस्ती मुद्रा नीति (Cheap money policy) चालू की और एक निम्न बैंक-दर (3 प्रतिशत) निश्चित की और इसे नवम्बर 1953 तक नहीं बढ़ाया, फिर इसे बढ़ाकर 3.5 प्रतिशत कर दिया गया। धीरे-धीरे बैंक दर बढ़ायी गयी और जुलाई 1981 तक यह बढ़ कर 10 प्रतिशत हो गयी। इसके बाद 10 वर्षों तक (1981-91) बैंक दर अपरिवर्तित ही रही। जुलाई 1991 में यह बढ़ाकर 11 प्रतिशत कर दी गयी और अक्टूबर 1991 में और बढ़ा कर 12 प्रतिशत कर दी गयी।

बैंक-दर या केन्द्रीय बैंक की पुनः वट्टा दर (Rediscount rate) आधुनिक अर्थव्यवस्थाओं में एक महत्वपूर्ण मौद्रिक उपाय है। इसका सबसे महत्वपूर्ण कार्यभाग पित्तो क्षेत्र में भाग लेने वालों और विशेषकर

बैंकों को केन्द्रीय बैंक की मौद्रिक और व्याज-दर नीति के बारे में स्थिति को स्पष्ट करना है। यदि मौद्रिक नीति प्रभावी और विश्वसनीय है, तो बैंक-दर में परिवर्तन के परिणामस्वरूप बैंकों को प्राथमिक उधार दर (Prime lending rate) में परिवर्तन होगा और इस प्रकार यह एक स्वतन्त्र मौद्रिक नियन्त्रण के उपाय के रूप में कार्य करेगी। किन्तु मौद्रिक नीति के उपाय के रूप में बैंक दर का कार्यभार भारत में बहुत ही सीमित रहा है। इसके मूलतः निम्नलिखित कारण हैं

(क) व्याज-दरों की सरचना का प्रशासन रिजर्व बैंक आफ इण्डिया द्वारा किया जाता है। वे अपने-आप बैंक दर से जुड़ो हुई नहीं हैं।

(ख) वाणिज्य बैंकों को विशेष पुनः वित्त सुविधाएँ (Refinance facilities) प्राप्त हैं और उनके लिए यह अनिवार्य नहीं कि वे भारतीय रिजर्व बैंक के साथ अपनी ग्राह्य प्रतिभूतियों का पुनः वट्टा बैंक-दर पर करें, और

(ग) विनियम पत्र बाजार अल्पविकसित है और मुद्रा बाजार के विभिन्न उप-बाजारों पर व्याज-दर का प्रभाव नहीं पड़ता।

दूसरे शब्दों में यह कहा जा सकता है कि भारत में बैंक-दर अन्य बाजार व्याज-दरों के लिए गति निर्धारक (Pace setter) का कार्य नहीं करती और मौद्रिक बाजार दोरें अपने-आप बैंक-दर में परिवर्तन के साथ परिवर्तित नहीं होतीं। साथ ही, बैंकों (और विकासवात्मक वित्त संस्थानों) की जमा-दरें और उधार दरें बैंक-दर के साथ जुड़ी हुई नहीं हैं। भारत सरकार और भारतीय रिजर्व बैंक अपनी पुनः वट्टा सुविधाओं की पहुँच के बारे में नियमों एवं कार्यविधि की समीक्षा कर रहे हैं ताकि अन्य आधुनिक अर्थव्यवस्थाओं की भाँति बैंक-दर को मौद्रिक नीति का सक्रिय उपाय बना सकें।

(ख) परिवर्तनशील रोक प्रारक्षण आवश्यकताएँ (Variable cash reserve requirements)—उदार नियन्त्रण का दूसरा उपाय परिवर्तनशील रोक प्रारक्षण आवश्यकताओं का रिजर्व बैंक द्वारा प्रयोग है। 1934 के रिजर्व बैंक अधिनियम के अधीन प्रत्येक वाणिज्य बैंक को अपने रोक प्रारक्षण (Cash reserve) की एक न्यूनतम मात्रा, रिजर्व बैंक के पास रखनी पड़ती है। आरम्भ में यह भाग जमा का 5 प्रतिशत और सावधि जमा (Time deposits) का 2 प्रतिशत था। 1962 के संशोधन द्वारा रिजर्व बैंक को यह अधिकार दिया गया है कि वह न्यूनतम रोक आवश्यकता को कुल भाग एवं सावधि जमा के 3 से 15 प्रतिशत के बीच निर्धारित कर सकता है। 1973 दौरान रिजर्व बैंक ने अपने इस अधिकार का दो

संकुचन के लिए प्रयोग किया। यह अनुपात जून 1973 में 3 से बढ़कर 5 प्रतिशत और सितम्बर 1973 में 7 प्रतिशत कर दिया गया।

इसके बाद भी रिजर्व बैंक ने कई बार प्रारक्षण अनुपात में तबदीली की है। अक्टूबर 1987 में यह अनुपात शुद्ध मांग एवं सावधि दायित्वों का 10 प्रतिशत कर दिया गया ताकि वाणिज्य बैंक के पास नकदी की मात्रा कम करके उधार की मात्रा को प्रभावित किया जा सके।

(ग) कानूनी तरलता आवश्यकताएँ (Statutory liquidity requirements)—रोक प्रारक्षण आवश्यकताओं के अनिश्चित वाणिज्य बैंकों को बैंक नियमन कानून (1949) की धारा 24 के अनुसार अपनी कुल मांग एवं सावधि जमा का कम से कम 25 प्रतिशत नकदी स्वयं और बन्धन मुक्त (Unencumbered) अनुमोदित प्रतिभूतियों में तरल परिसम्पत् के तौर पर रखना पड़ता है। इसे कानूनी तरलता अनुपात कहते हैं।

पयाब तरल परिसम्पत् को कायम रखना सुदृढ़ बैंक व्यवस्था का मूल सिद्धान्त है। इसी कारण बैंक नियमन कानून (1949) द्वारा भारत के वाणिज्य बैंकों को तरल परिसम्पत् का न्यूनतम अनुपात कायम रखना अनिवार्य कर दिया गया है। रिजर्व बैंक ने इस अधिकार के आधीन तरलता अनुपात को 25 प्रतिशत से बढ़ाकर नवम्बर 1972 में 32 प्रतिशत कर दिया और फिर 1981 में 35 प्रतिशत और सितम्बर 1984 में 36 प्रतिशत और जनवरी 1988 में 38 प्रतिशत कर दिया। तरलता अनुपात बढ़ाने के उद्देश्य हैं—(1) वाणिज्य बैंकों की व्यापार एवं उद्योग को ऋण तथा अग्रिम देने की क्षमता को कम करना और (2) बैंक राशियों को ऋण तथा अग्रिमों से हटाकर सरकारों तथा अनुमोदित प्रतिभूतियों में विनियोग में लगाना।

यहां इस बात का उल्लंघन करना चाहिए कि कानूनी तरलता आवश्यकताओं और रोक प्रारक्षण अनुपात का उद्देश्य एक ही है अर्थात् वाणिज्य बैंकों की व्यापार एवं उद्योग के लिए उधार का विस्तार करने की क्षमता कम करना और इसलिए ये स्फीति-विरोधी उपाय हैं।

(घ) भारतीय रिजर्व बैंक की खुले बाजार की क्रियाएँ (Open Market Operations)

खुले बाजार की क्रियाओं से अभिप्राय केन्द्रीय बैंक द्वारा मौद्रिक बाजार में ग्राह्य प्रतिभूतियों (Eligible securities) के क्रय और विक्रय से है। ऐसी अर्थव्यवस्थाएँ जिनमें सुविकसित मौद्रिक बाजार विद्यमान हैं, केन्द्रीय बैंक खुले बाजार की क्रियाओं का प्रयोग वाणिज्य बैंक के पास नकद आरक्षण (Cash Reserve) को प्रभावित करने के लिए करते हैं। इस प्रकार वाणिज्य बैंकों

को औद्योगिक एवं वाणिज्यिक क्षेत्रों को दिए जाने वाले ऋणों एवं अग्रिमों को प्रभावित किया जा सकता है। रिजर्व बैंक ने कई वर्षों से इस उपाय का प्रयोग नहीं किया।

1991 के बाद भारत में विदेशी राशियों के भारी प्रवाह के कारण बैंकिंग क्षेत्र में अत्यधिक तरलता की समस्या पैदा हो गयी और भारतीय रिजर्व बैंक ने बड़े पैमाने पर खुले बाजार को क्रियाशील का प्रयोग किया। जब भारतीय रिजर्व बैंक सरकारों प्रतिभूतियों को बाजार में बेचता है, तो वाणिज्य बैंकों के नकद-आरक्षण (Cash reserve) का एक भाग खर्च लेना है और इस प्रकार बैंकों की औद्योगिक एवं वाणिज्यिक क्षेत्रों को उधार देने की क्षमता को कम कर देता है। एक बार अनिश्चित नकदी समाप्त कर दी जानी है और कानूनी नकद आरक्षण आवश्यकता कम कर दी जानी है, तब बैंकों को अपने उधार की पूर्ति कम करनी पड़ती है ताकि वे अपनी कानूनी नकद आरक्षण की आवश्यकताओं के लिए कुछ नकद-आरक्षण जुटा सके। इसके परिणामस्वरूप बैंक उधार जिसमें मांग-जमा (Demand Deposits) का निर्माण शामिल होता है, गिर जाता है और मुद्रा-सभरण (Money Supply) का संकुचन हो जाता है।

ठीक उलटी स्थिति उत्पन्न हो जाएगी यदि भारतीय रिजर्व बैंक बाजार से प्रतिभूतियाँ क्रय करता है और उनके लिए भुगतान करता है। वाणिज्य बैंकों के पास अधिक अतिरिक्त नकदी हो, तो वे अधिक उधार एवं अधिक बैंक जमा कायम कर सकेंगे। मुद्रा के सभरण में वृद्धि होगी। देश में आर्थिक प्रतिसार की प्रवृत्ति को पनटने के लिए इस प्रकार की नीति अपनायी जानी है जिसमें सरकार प्रतिभूतियाँ खरीदती है। ऐसा प्रतीत होता है कि भारतीय रिजर्व बैंक खुले बाजार की क्रियाओं को मौद्रिक नीति के उपाय के रूप में सक्रिय एवं प्रे इस्तेमाल करेगा।

2. चयनात्मक एवं प्रत्यक्ष साख नियन्त्रण (Selective and Direct Credit Controls)

साख नियन्त्रण के उपायों के रूप में 1956-57 के पश्चात् चयनात्मक साख नियन्त्रण के उपायों का विकास विशेष रूप से महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर गया है। मई 1956 में रिजर्व बैंक ने एक निर्देश जारी किया जिसके अनुसार अनुसूचित बैंकों पर यह रोक लगा दी गई कि वे धान तथा चावल के विरुद्ध अग्रिम (Advances) को सीमित करें और अपने उधार-प्रतिभूति अन्तर (Margin) को 10 प्रतिशत बढ़ा दें। 1964-65 में रिजर्व बैंक ने खाद्यान्नों, तिलहन, वनस्पति तेलों आदि के विरुद्ध दिए जाने वाले अग्रिमों के लिए वाणिज्य बैंकों को एक निश्चित उधार-प्रतिभूति अन्तर (Margin) रखने का निर्देश किया। इसका उद्देश्य ऐसी

वस्तुओं के विरुद्ध, जिनकी देश में कमी हो, बैंक-उधार की मात्रा को सीमित करना था। 1965 के पश्चात् साख अधिकरण योजना (Credit Authorisation Scheme) के अधीन वाणिज्य बैंकों को किसी एक उधार प्राप्त करने वाले को 1 करोड़ रुपए या इससे अधिक के ऋण देने से पूर्व रिजर्व बैंक की स्वीकृति लेनी पड़ती है। जनवरी 1970 के पश्चात् राष्ट्रीयकृत बैंकों को किसी समुक्त पूंजी कम्पनी के एक लाख रुपए या इससे अधिक के हिस्से और ऋण पर खर्च करने से पूर्व रिजर्व बैंक की पूनानुमति लेनी पड़ती है। उधार क्रियाओं के सम्बन्ध में रिजर्व बैंक द्वारा एकीकृत बैंकों पर बहुत से प्रत्यक्ष नियन्त्रण (Direct controls) लगाए गए हैं। चयनात्मक साख नियन्त्रण सम्बन्धी तीन उपाय भारत में किए जाते हैं—(1) विशिष्ट प्रवृत्तियों के विरुद्ध न्यूनतम उधार प्रतिभूति अन्तर (2) किसी विशेष उद्देश्य के लिए दिए गए उधार का मात्रा पर अधिकतम सामा, और (3) कुछ विशेष प्रकार के अग्रिमों पर विभेदकारी व्याज दरें (Discriminatory rates)। चयनात्मक साख नियन्त्रण लागू करते समय रिजर्व बैंक यह ध्यान रखता है कि उत्पादन, वस्तुओं के स्थान परिवहन एवं निर्यात के लिए दिए जाने वाले उधार पर असर न पड़े। चयनात्मक नियन्त्रणों का मुख्य उद्देश्य मालातारिकाओं (Inventories) के लिए व्यापारियों को उधार देना है।

**उधार अधिकरण योजना (Credit Authorisation Scheme)**—चयनात्मक उधार नियन्त्रण का एक रूप वरि अधिकरण योजना है जो नवम्बर 1965 में चालू की गई। इस योजना के कार्यान्वयन द्वारा रिजर्व बैंक बड़े उधार प्रयुक्तकर्ताओं-सरकारी एवं गैर-सरकारी दोनों क्षेत्रों में-पर बैंक प्राथमिकताओं और बैंक सहायकों पर विभिन्न प्रवृत्तियों क्षेत्रों की वर्तमान उभरती हुई मांगों को दृष्टि में रखकर नियन्त्रण कर सकता है। इस योजना से बैंकों में समीक्षा तकनीक (Appraisal techniques) को उन्नत करने में सहायता मिलती है। यह उधार नियन्त्रण और अन्तर्देशीय उपायों के रूप में महत्वपूर्ण उपकरण सिद्ध हुआ।

इस योजना के आधेन वाणिज्य बैंकों को किसी एक प्रायों को एक करोड़ या इससे अधिक उधार देने के लिए रिजर्व बैंक से स्वीकृति प्राप्त करनी पड़ती है। अप्रैल 1986 में यह सीमा बढ़ाकर ३ करोड़ रुपए कर दी गई। विनिर्माण इकाइयों (Manufacturing units) और निर्यातकों के लिए यह सीमा 7 करोड़ रुपए रखी गई।

मार्च 1986 के अन्त तक योजना का आधीन 21 670

करोड़ रुपए के उधार की स्वीकृति दी गई, जिसमें से 93 प्रतिशत कार्यकारी पूंजी की आवश्यकताओं के लिए थी।

देश में वित्तीय प्रणाली के अविनियमन (Deregulation) और उदारीकरण करने की दृष्टि से, रिजर्व बैंक ने 1987 के पश्चात् बहुत से उपाय किए हैं। रिजर्व बैंक द्वारा इस सम्बन्ध में एक मुख्य उपाय के रूप में उधार अधिकरण योजना (Credit Authorisation Scheme) को अक्टूबर 1988 में समाप्त कर दिया गया। किन्तु बैंकों द्वारा बुनियादी वित्तीय अनुशासन को लगातार पालना करने के लिए रिजर्व बैंक उन सभी बैंक उधारों को मानोटर करेगा जो (क) कार्यकारी पूंजी की आवश्यकताओं के रूप में किसी एक प्रायों को 5 करोड़ रुपए से अधिक राशि उपलब्ध करते हैं और (ख) सावधि ऋणों (Term loans) के रूप में 2 करोड़ रुपए से अधिक उधार उपलब्ध करते हैं। इसे उधार मानोटरिंग व्यवस्था (Credit Monitoring Arrangement) के नाम से सम्बोधित किया गया है।

### मौद्रिक नीति का मूल्यांकन

मौद्रिक नीति के गुणल उद्देश्यों में अर्थव्यवस्था का विकास और स्फूर्तिकारी दबावों पर नियन्त्रण शामिल किए जाते हैं। मौद्रिक नीति का मूल्यांकन करते समय दो बातों का उल्लेख किया जा सकता है।

प्रथम देश के विकास में मौद्रिक नीति को कोई विशेष महत्व नहीं दिया जाता। यह बात स्वीकार की जाती है कि अर्थव्यवस्था को स्वयं-स्फूर्त विकास (Self sustained growth) का अवस्था में लाने का मुख्य दायित्व सरकार पर है। इस उद्देश्य की प्राप्ति के लिए रिजर्व बैंक पर बहुत धोड़ा दायित्व थला गया है। रिजर्व बैंक को यह विश्वास दिलाया चाहिए कि विकास-प्रक्रिया बैंक उधार के अभाव के कारण मन्द नहीं होने दी जाएगी।

द्वितीय रिजर्व बैंक के उपायों एवं अधिकारों का कार्यक्षेत्र अनुसूचित बैंकों तक ही सीमित हो जाता है। जिस हद तक स्फूर्तिकारी दबाव बैंक-वित्त का परिणाम होते हैं, रिजर्व बैंक के सामान्य एवं चयनात्मक नियन्त्रण अवश्य प्रभाव डालते हैं। परन्तु यदि स्फूर्तिकारी दबावों के कारण न्यून वित्त प्रवृत्ति (Deficit finance) और वस्तुओं की कमी हो तो रिजर्व बैंक के उपाय किसी भी प्रकार से कारगर नहीं हो सकते। हाल ही के वर्षों में यही स्थिति भारत में विद्यमान थी। इसके अतिरिक्त, यह बात भी उल्लेखनीय है कि रिजर्व बैंक का न ही दो बैंक-भिन सस्थाओं (Non-banking institutions) और न ही देशी बैंकों पर कोई नियन्त्रण है परन्तु वे देश के व्यापार एवं उद्योग में महत्वपूर्ण भाग अदा करते हैं।

## भारत में वित्तीय प्रणाली का सुधार (REFORM OF THE FINANCIAL SYSTEM IN INDIA)

### 1. बैंकिंग प्रणाली का सुधार (Reform of the Banking System)

भारत सरकार ने श्री एम नरसिम्हम, भूतपूर्व गवर्नर, रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया की अध्यक्षता में वित्तीय प्रणाली के ढांचे, व्यवस्था, कार्यों एवं कार्यरती के सभी पहलुओं को जांच करने के लिए एक समिति नियुक्त की। समिति ने नवम्बर 1991 में अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की।

#### समिति के बुनियादी जाच-परिणाम

समिति के अनुसार, सार्वजनिक बैंकों एवं वित्तीय संस्थानों की घटिया वित्तीय स्थिति और निम्न कुशलता के कुछ बुनियादी कारण हैं -

(1) विनियोग, उधार आवंटन, शाखा विस्तार और व्यापार के आन्तरिक प्रबन्ध और कार्य-संचालन में भारी मात्रा में केन्द्रीय निर्देशन, और

(2) बैंक व्यवस्था अत्यधिक राजनीतिक हस्तक्षेप का शिकार रही है जिसके नतीजे के तौर पर ये संस्थान अपने वाणिज्यिक उद्देश्यों के आधार पर कार्य नहीं कर सके और न ही इन्हें आन्तरिक स्वायत्तता प्राप्त थी।

नरसिम्हम समिति का मुख्य उद्देश्य सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों और विकास सम्यन्धी वित्तीय संस्थानों के वित्तीय स्वास्थ्य को उन्नत करना है ताकि उन्हें सक्षम एवं कुशल बनाया जा सके। तभी वे अर्थव्यवस्था को उभरती हुई आवश्यकताओं को पूरा कर सकते हैं। समिति की सिफारिशों का मुख्य बल बैंकिंग प्रणाली, विकास वित्त संस्थानों (Development Finance Institutions) और मुद्रा एवं पूँजी बाजार पर है।

नरसिम्हम समिति ने जुलाई 1969 के बैंक राष्ट्रीयकरण के पश्चात् सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों की आश्चर्यजनक सफलता को स्वीकार किया है-

(1) भारी मात्रा में विस्तार, विशेषकर ग्रामीण एवं अर्द्धनगरीय क्षेत्रों में,

(2) परिवार क्षेत्र की वचत की गतिमान करना,

(3) बैंक-उधार के बढ़ते हुए भाग का प्राथमिकता

क्षेत्रों अर्थात् कृषि, लघु उद्योगों, परिवहन आदि के लिए प्रयोग,

(4) सापेक्षत बैंक-विहीन क्षेत्रों (Unbanked areas) में अधिक रुचि और क्षेत्रीय असमानताओं को धीरे-धीरे कम करना।

जबकि पिछले दो दशकों में बैंक राष्ट्रीयकरण के पश्चात् बैंक-प्रणाली ने महत्वपूर्ण प्रगति की है, किन्तु इसमें साथ-साथ उत्पादित एवं कुशलता में भारी गिरावट आई है और परिणामतः इसकी लाभदायकता में भारी क्षति हुई है। इस स्थिति के दो मुख्य कारण हैं-निर्देशित विनियोग और निर्देशित उधार कार्यक्रम।

#### निर्देशित विनियोग (Directed Investment)

पर्याप्त तरल परिसम्पत् (Liquid assets) को कायम रखना सुदृढ़ बैंक-व्यवस्था का बुनियादी सिद्धान्त है। इसी कारण बैंकिंग नियमन कानून 1949 (धारा 24) के आधीन भारत में वाणिज्य बैंकों को नकदी, स्वर्ण और बन्धनमुक्त अनुमोदित प्रतिभूतियों (Unencumbered approved securities) के रूप में कुल मांग तथा सावधि जमा दायित्वों के 25 प्रतिशत से कम राशि को तरल परिसम्पत् के रूप में रखना आवश्यक कर दिया गया। रिजर्व बैंक को यह अधिकार दिया गया कि वह न्यूनतम कानूनी तरलता अनुपात (Statutory Liquidity Ratio—SLR) को परिवर्तित कर सकता है। इस अधिकार के तहत, भारतीय रिजर्व बैंक ने नवम्बर 1972 में इसे 25% से बढ़ाकर 30 प्रतिशत और बाद में धीरे-धीरे बढ़ाकर 38.5% कर दिया। भारतीय रिजर्व बैंक के ऐसा करने के दो मुख्य कारण थे-

(क) ऊँचे कानूनी तरलता अनुपात के कारण वाणिज्य बैंकों को अपनी राशियों का बहुत बड़ा भाग सरकारी प्रतिभूतियों एवं सरकार द्वारा गारंटीकृत प्रतिभूतियों में रखना पड़ता था और इस कारण वाणिज्य बैंकों की उद्योग एवं व्यापार को ऋण तथा अग्रिम देने की क्षमता कम हो जाती थी।

(ख) ऊँचे कानूनी तरलता अनुपात (SLR) के कारण

बैंकों को अपनी राशियों को बैंक उधार एवं अग्रिम की अपेक्षा सरकारी प्रतिभूतियों एवं अन्य प्रतिभूतियों में रखना पड़ता था। यह माना जाता था कि इसका प्रभाव स्फीति को कम करना है।

नरसिम्ह समिति ने यह तर्क दिया है कि ऊंचे कानूनी दरलता अनुपात के कारण बैंकों की लाभदायकता पर प्रभाव पड़ता है क्योंकि सरकारी प्रतिभूतियों पर ब्याज दर बाजार ब्याज दर (Market rate of interest) से अपेक्षाकृत कम होती है। इसके अतिरिक्त, ऊंचे एस एल आर के कारण बैंक के पास उत्पादक आर्थिक क्षेत्रों जैसे कृषि उद्योग एवं व्यापार को साधन उपलब्ध कराने के लिए कम राशि शेष रह जाती है। अतः नरसिम्ह समिति ने ऊंचे कानूनी दरलता अनुपात को बैंक प्रणाली एवं उस परतों पर भी जो बैंकों में रखी जाती हैं, एक कर (Tax) कहा है।

अतः नरसिम्ह समिति ने अप्रत्यक्ष रूप में यह बात स्पष्ट कर दी है कि ऊंचा कानूनी दरलता अनुपात भारत सरकार के वित्त मन्त्रालय द्वारा बन्दी बैंक-प्रणाली के साथ एक प्रकार का धोखा था जिसके द्वारा सरकार कानून की सहायता से कुल बैंक जमा का 38.5 प्रतिशत अपने खर्चों को पूरित के लिए हथिया लेती थी और इस पर बहुत कम ब्याज देती थी जबकि बैंकों को अपने जमाकर्ताओं को कहीं अधिक ब्याज देना पड़ता था। यह तब न्यायोचित समझा जा सकता था यदि सरकार इन राशियों का प्रयोग विकासवाक परिपोजनाओं में करती। परन्तु हाल ही के वर्षों में सरकार बैंकों से प्राप्त राशियों का प्रयोग सरकारी कर्मचारियों के वेतन अदा करने के लिए भी करती रही है।

**नकद प्रारक्षण अनुपात (Cash Reserve Ratio)**—रिजर्व बैंक अधिनियम (1934) के आधीन वाणिज्य बैंकों को रिजर्व बैंक के पास न्यूनतम नकद प्रारक्षण भी रखना पड़ता है। रिजर्व बैंक के अधिनियम में संशोधन कर 1962 में इसे यह अधिकार दिया गया कि यह नकद प्रारक्षण अनुपात को कुल माग एवं सावधि जमा के 3 से 15 प्रतिशत के बीच निश्चित कर सकता है। अतः माग प्रवन्ध की नीति के आधेन इस अनुपात में कई बार परिवर्तन किया गया। 1973 में यह अनुमान लगाया गया कि नकद प्रारक्षण अनुपात में 1 प्रतिशत की वृद्धि से 100 करोड़ रुपए को सीमा तक उधार क्षमता कम हो जाएगी।

वर्तमान नकद प्रारक्षण अनुपात औसतन 15 प्रतिशत है। यदि इन दोनों अनुपातों—एस एल आर और सी आर—आर को एक साथ लिया जाए, तो बैंकों को अपनी कुल जमा का 53.5 प्रतिशत रिजर्व बैंक के पास रखना पड़ता है। नकद प्रारक्षण अनुपात के आधीन वाणिज्य बैंकों द्वारा रखी गई राशि पर रिजर्व बैंक 10.5 प्रतिशत ब्याज देता है और अतिरिक्त शेष राशियों पर 5 प्रतिशत। ब्याज की ये राशियाँ

प्रचलित ब्याजदरों से एक वर्ष के लिए रखी गई जमा से भी कम हैं। अतः प्रारक्षण आवश्यकता कर (Reserve Requirement Tax) के कारण बैंक को प्राप्त होने वाली आय में लगातार कमी हुई है और इसका लाभदायकता पर दुष्प्रभाव पड़ता है।

### निर्देशित उधार कार्यक्रम (Directed Credit Programmes)

1969 में बैंक राष्ट्रीयकरण का उद्देश्य एक ओर तो बैंक उधार का विस्तार बैंक-विहीन क्षेत्र (Unbanked areas) में करना था और दूसरी ओर कृषि तथा अन्य अभी तक उपेक्षित क्षेत्रों में बढ़ावा देना था जिन्हें प्राथमिकता क्षेत्र (Priority sector) की संज्ञा दी गई। बाद में सरकार ने वाणिज्य बैंकों के विशेष ध्यान केंद्रित इसमें कुछ और क्षेत्र जैसे निर्यात-क्षेत्र खाद्य वस्तुओं के क्रियाएँ आदि जोड़ दिए। बैंकों को यह निर्देश दिया गया कि नये उधार क्षेत्रों में सफलता प्राप्त करें। बैंकों को यह भी कहा गया कि वे प्रतिभूति-उन्मुख उधार (Security oriented credit) को बचाए उद्देश्य उन्मुख उधार की ओर अधिक ध्यान दें। इन नीति के परिणाम वाणिज्य बैंक-प्रणाली के लिए अत्यन्त भयानक एवं अनर्थकारी हुए।

विशिष्ट क्षेत्र उधार के लक्ष्य निश्चित करने के कारण उधार पोर्टफोलियो (Loan portfolio) की गुणवत्ता में गिरावट आई उधार के गुणात्मक पहलुओं की ओर अपर्याप्त ध्यान दिया गया उधार के आवेदन पत्रों का उचित परीक्षण न किया गया न ही बन्धक रखने की आवश्यकता पर जोर दिया गया न ही उधार देने के बाद इसका पर्यवेक्षण एवं निगरानी की गई। इन सबका परिणाम यह हुआ कि बकाया राशियों की मात्रा में वृद्धि हो गई और उत्पादित को गहरा धक्का लगा।

### राजनीतिक एवं प्रशासनिक हस्तक्षेप

नरसिम्ह समिति के अनुसार बैंक-प्रणाली को सबसे अधिक क्षति उधार सम्बन्धी निर्णयों में राजनीतिक एवं प्रशासनिक हस्तक्षेप से हुई है। उदाहरणार्थ कांग्रेस पार्टी द्वारा ग्राम एवं नगरीय क्षेत्रों में उधार देने लगेएँ जिनका उद्देश्य अपने सम्पर्कों को बैंक उधार दिलवाना था। यह बात सुदृढ़ बैंक व्यवस्था के सिद्धान्तों के विरुद्ध थी। यह स्थिति समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम (MDRP) के दौरान ग्राम क्षेत्रों में निर्धनों एवं आर्थिक दृष्टि से कमजोर वर्गों के बीच ऋण वितरण के संदर्भ में हुई। नरसिम्ह समिति के अनुसार इस प्रकार कुल कृषि तथा लघु औद्योगिक उधार दूषित हो गया।

राजनीतिक हस्तक्षेप की अभिव्यक्ति अन्य क्षेत्रों में भी हुई है। उदाहरणार्थ केन्द्र एवं अन्य निर्देशित बैंक योजना



औद्योगिक इकाइयों को उधार देते रहे हैं जबकि उनकी अपनी सूझबूझ के अनुसार ऐसा नहीं करना चाहिए था। इसी प्रकार औद्योगिक एवं वित्तीय पुनर्निर्माण बोर्ड (BIFR) की सलाह और न्यायालय के निर्देश का परिपालन करते हुए वाणिज्य बैंक मजबूर होकर बीमार औद्योगिक इकाइयों को उधार उपलब्ध कराते हैं। अतः सार्वजनिक बैंकों को काफी नुकसान उठाना पड़ा है उनकी आय कम हो गई है अप्राप्य ऋणों (Bad debts) के लिए अपर्याप्त प्रावधान अधिक उत्पादक क्षेत्रों से उधार को समाप्त करने के कारण लाभदायकता पर दुष्प्रभाव पड़ता है।

बैंकों का बड़ता हुआ व्यय

व्यय पत्र की ओर से गत दो दशकों के दौरान बैंकों का व्यय बढ़ता ही गया है। इस सम्बन्ध में नरसिम्हम समिति ने निम्नलिखित बातों की ओर संकेत किया है—

(1) शाखा विस्तार में आश्चर्यजनक वृद्धि करते हुए यह ध्यान नहीं रखा गया कि क्या नई शाखाएं आर्थिक दृष्टि से सक्षम हैं।

(2) कमान एवं नियन्त्रण की बागडोर ने केन्द्राय कार्यालय पर्यवेक्षण आन्तरिक परीक्षण और अंकेक्षण और बिना मिलान के अन्त शाखाओं और अन्त बैंक प्रविष्टियां (Interbank entries) को कमजोर बनाया है।

(3) स्टाफ की संख्या में तेजी से वृद्धि हुई है और उनकी पदोन्नतियाँ भी भारी मात्रा में त्वरित की गई हैं। इसके कारण मानवशक्ति की गुणवत्ता में गिरावट और सभी स्तर पर अत्यधिक स्टाफ की नियुक्ति हुई है।

(4) मजदूर संघों द्वारा पदोन्नति और प्रशासन की नीतियों में विवेकपूर्ण दृष्टिकोण नहीं अपनाया गया और अनुशासन एवं कार्य आधार व्यवहार (work ethics) को बढ़ावा नहीं दिया। इसके अतिरिक्त यंत्रीकरण एवं कंप्यूटरीकरण (Computersation) आदि के कार्यक्रमों का विरोध किया गया है। मजदूरों और पदोन्नति को उत्पादित के साथ न तो वैयक्तिक बैंका और न ही समग्र बैंक प्रणाली में जोड़ा गया है। इसके परिणामस्वरूप ग्राहक सेवा में अकुशलता और श्रम उत्पादित (Labour productivity) में गिरावट आई है।

(5) कृषि तथा लघु उद्योगों में बैंक उधार को बढ़ावा दिया है जबकि इन ऋणों की प्रशासन इकाई लागत (Unit cost) बहुत ऊँची है। इसके अतिरिक्त ये ऋण साहाय्यत व्याज दर (Subsidized interest rate) पर दिए जाते हैं।

## 2 बैंकिंग प्रणाली पर नरसिम्हम समिति की सिफारिशें

(Recommendations of the Narasimham Committee on the Banking System)

नरसिम्हम समिति की सिफारिशों का आधार यह मूल धारणा है कि बैंक जनता से प्राप्त ससाधनों के ट्रस्टी हैं और इनका प्रयोग ऐसे ढंग से किया जाना चाहिए कि इनके स्वामियों अर्थात् जमाकर्ताओं को अधिकतम लाभ प्राप्त हो। इस धारणा का अभिप्राय यह है कि सरकार को भी यह हक हासिल नहीं कि यह आर्थिक ससाधन के आयोजन की आड़ में इन राष्ट्रीयकृत बैंकों की शोध-क्षमता (Solvency) स्वास्थ्य और कुशलता को किसी प्रकार से खतरा पहुँचाए। साथ ही सरकार को यह अधिकार भी नहीं होना चाहिए कि यह बैंकों की राशियों को व्याज की नीची दरों पर प्राप्त करे और फिर इनका प्रयोग उपभोग व्यय-कमचारियों के वेतन के भुगतान-के वित्त-प्रबन्ध के लिए करे। ऐसा करना जमाकर्ताओं के साथ धोखाधड़ी है। नरसिम्हम समिति की सिफारिश के निम्नलिखित उद्देश्य हैं—

(1) संचालन लोचशीलता (Operational flexibility) को एक सीमा तक बनाए रखना

(2) सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों को अपने निर्णयों में आन्तरिक स्वायत्तता प्रदान करना और

(3) बैंक क्रियाओं में व्यावसायिकता (Professionalism) की अधिक मात्रा का प्रयोग।

(क) निर्देशित विनियोग (Directed Investment) के बारे में

नरसिम्हम समिति ने कानूनी तरलता अनुपात और नकद प्रारक्षण अनुपात के बारे में ये महत्वपूर्ण सिफारिशें की हैं—

1 कानूनी तरलता अनुपात—समिति ने यह सिफारिश की है कि सरकार को सार्वजनिक क्षेत्र के वित्तीय संस्थान के लिए ससाधन गतिमान करने के लिए कानूनी तरलता अनुपात (Statutory liquidity ratio) को इस्तेमाल करने की विधि तुरन्त छोड़ देनी चाहिए। समिति ने सरकार से आग्रह किया है कि अगले पांच वर्षों के दौरान एस एल आर को 38.5 प्रतिशत से घटाकर 25 प्रतिशत के स्तर पर लाया जाए। एस एल आर में कटौती के परिणामस्वरूप बैंकों के पास अपेक्षाकृत अधिक राशि धन जाएगी जिसका प्रयोग वे कृषि उद्योग व्यापार आदि को प्रोत्साहित करने में कर सकते हैं। समिति ने यह भी सिफारिश की है कि सरकार की उधार-प्राप्ति दर धीरे धीरे बाजार दर से

सम्बन्धित होनी चाहिए और इन ऊँची ब्याज दरों द्वारा बैंकों को अपनी आय बढ़ाने में सहायता मिलेगी।

2. नकद प्रारक्षण अनुपात—अभी तक रिजर्व बैंक ऑफ इण्डिया नकद प्रारक्षण अनुपात (Cash Reserve Ratio) का प्रयोग मुद्रा एवं उधार नियन्त्रण के मुख्य उपाय के रूप में करता रहा है। नरसिंहम समिति ने सिफारिश की है कि भारतीय रिजर्व बैंक को अब खुले बाजार की क्रियाओं (Open Market Operations) पर अधिकधिक नियंत्रण करना चाहिए और नकद प्रारक्षण अनुपात पर अपनी निर्भरता कम कर देनी चाहिए। इस उद्देश्य की प्राप्ति की दृष्टि से समिति ने यह प्रस्ताव किया कि नकद प्रारक्षण अनुपात को क्रमिक रूप में इसके वर्तमान उच्च स्तर से नीचे लाया जाए और रिजर्व बैंक को वाणिज्य बैंकों की जब्त जमा पर अधिक ब्याज-दर देनी चाहिए जोकि बैंकों के एक जमा पर अधिक ब्याज-दर देनी चाहिए जोकि बैंकों के एक वर्ष की जमा पर बुनियादी न्यूनतम दर से थोड़ी अधिक हो। इस क्रिया से रिजर्व बैंक के पास वाणिज्य बैंकों से प्राप्त की हुई बहुत सी राशि जो निष्क्रिय नकदों (Idle cash) के रूप में पड़ी रहती है, अधिक उत्पादक एवं लाभदायक कार्यों में इस्तेमाल की जा सकेगी। इसके अतिरिक्त बैंकों को भी भारतीय रिजर्व बैंक के पास रखे हुए नकद आधिशेष (Cash balances) से अधिक राजस्व प्राप्त होगा।

(ख) निर्देशित उधार प्रोग्राम (Directed Credit Programme) के बारे में

नरसिंहम समिति ने सिफारिश की है कि निर्देशित उधार प्रोग्राम की प्रणाली को धीरे-धीरे समाप्त कर देना चाहिए। इसका एक कारण तो यह है कि कृषि एवं लघु उद्योग अब परिपक्व अवस्था में प्रवेश कर गए हैं और उन्हें अब विशेष आलम्बन की आवश्यकता नहीं। दूसरे, दो दशकों तक ब्याज-सहाय्य (Interest subsidy) के रूप में दी जाने वाली सहायता काफी है और इस कारण रियायती ब्याज दरों का परित्याग कर देना चाहिए। समिति का तर्क यह है कि निर्देशित उधार प्रोग्राम को एक नियमित प्रणाली के रूप में इस्तेमाल नहीं किया जाना चाहिए बल्कि अर्धव्यवस्था के कमजोर वर्गों के लिए अस्थायी आलम्बन के रूप में प्रयुक्त करना चाहिए। इसके अतिरिक्त यह कार्यक्रम अस्थायी होना चाहिए, न कि स्थायी। प्राथमिकता क्षेत्र को पुनः परिभाषा करनी होगी और इसके अन्तर्गत ग्राम समाज के कमजोर वर्गों अर्थात् सीमांत किसानों, ग्रामीण हस्तशिल्पियों, ग्राम तथा कुटीर उद्योगों, पिछड़े क्षेत्र (Tidy sector) आदि को शामिल करना चाहिए। इस प्रोग्राम की मात्रा कुल बैंक उधार के 10 प्रतिशत तक निश्चित कर देनी चाहिए। इस प्रणाली की तीन वर्षों के परीक्षा समीक्षा करनी चाहिए और फिर यह निष्कास्य करना चाहिए कि इसे समाप्त किया जाए या इसके अन्दर कुछ संशोधन कर रियायती ब्याज दर को और घटाया जाए।

(ग) ब्याज-दरों के ढांचे (Structure) के बारे में

नरसिंहम समिति का मत है कि ब्याज-दरों के ढांचे का निर्धारण मोटे तौर पर बाजार शक्तियों द्वारा किया जाना चाहिए। बैंकों और वित्तीय संस्थानों की जमा एवं उधार दरों पर लगाए गए सभी नियन्त्रणों एवं नियमों को समाप्त कर देना चाहिए। प्राथमिकता क्षेत्र के आधीन छोटी राशियों पर मिलने वाली रियायती ब्याज दरें हटा दी जानी चाहिए। समन्वित ग्राम विकास कार्यक्रम पर मिलने वाले ऋणों पर सहाय्यों को भी समाप्त कर देना चाहिए।

नरसिंहम समिति का प्रस्ताव है कि ब्याज-दरों के ढांचे को सरल बनाने का अधिकार भारतीय रिजर्व बैंक को होना चाहिए। केन्द्रीय बैंक दर (Anchor rate) होनी चाहिए और अन्य सभी ब्याज-दरें इससे घनिष्ठ रूप में सम्बन्धित होनी चाहिए।

ऊपर दी गई सभी सिफारिशों का उद्देश्य बैंकिंग क्षेत्र को ब्याज रूपी आय को बढ़ाना है।

(घ) बैंकिंग ढांचे की सरलनात्मक व्यवस्था के बारे में

बैंक क्रियाश्रम अधिक कुशलता लाने की दृष्टि से, नरसिंहम समिति ने सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों की विलयन एवं र्वाभित्व-पुनर्गठन द्वारा सख्त कम करने का प्रस्ताव दिया है। समिति के अनुसार मोटे तौर पर बैंक ढांचा इस प्रकार का होना चाहिए—

1 3 या 4 बड़े बैंक (जिनमें स्टेट बैंक ऑफ इण्डिया भी शामिल हो) ऐसे होने चाहिए जो वास्तविक रूप में अन्तर्राष्ट्रीय स्तर के बन सकें।

2 8 से 10 राष्ट्रीय बैंक होने चाहिए जिनकी शाखाएँ देश भर में फैली हुई हों और जो सामान्य या सर्वव्यापक बैंकिंग कार्य करते रहें।

3 स्थानीय बैंकों की क्रियाएँ सामान्यतया किसी एक विशेष क्षेत्र तक सीमित हो जानी चाहिए।

4 ग्राम बैंक जिनमें ग्रामीण क्षेत्रों के बैंक (Rural Regional Banks) भी शामिल हों, जो क्रियाएँ ग्राम क्षेत्रों तक सीमित होनी चाहिए। इनका मुख्य कार्य कृषि तथा सम्बन्धित क्रियाओं के लिए वित्त जुटाना होना चाहिए।

चूँकि अब दश में ग्रामीण तथा अर्द्ध-ग्रामीण शाखाओं की व्यवस्था कायम हो गई है, बैंक आदतों को डालने के उद्देश्य से शाखाओं का विस्तार की दृष्टि से लाइसेंस देने की पद्धति समाप्त कर देनी चाहिए। समिति के अनुसार बैंकों को लाभदायकता के शुद्ध आधार पर ही शाखाएँ खोलने की स्वतन्त्रता दी जानी चाहिए।

नरसिंहम समिति यह चाहती है कि सरकार घोषणा कर कि भविष्य में बैंकों का राष्ट्रीयकरण नहीं किया

जाएगा। समिति ने सिफारिश की है कि भारतीय रिजर्व बैंक को निजी क्षेत्र में बैंक कायम करने की इजाजत देनी चाहिए यदि वे आरम्भ में न्यूनतम पत्रों एवं अन्य शर्तों को पूरा करें। सार्वजनिक क्षेत्र और निजी क्षेत्र के आधुनिक कार्य कर रहे बैंकों के साथ व्यवहार में कोई भेदभाव नहीं होना चाहिए।

नरसिम्हम समिति ने यह सिफारिश की है कि सरकार को विदेशी बैंक का यह स्वीकृति देनी चाहिए कि वे अपनी शाखाओं या अनुपगियों (Subsidiaries) के कार्यालय भारत में खोल सकें। उन्हें भारतीय बैंकों को भान्ति वही या मिलते-जुलते सामाजिक दायित्व पूरे करने पर बल देना चाहिए। विदेशी बैंक और भारतीय बैंकों को मिल कर साझे उद्यम (Joint ventures) स्थापित करने की इजाजत होनी चाहिए ताकि वे व्यापार एवं विनियोग बैंकिंग पट्टेदारों एवं अन्य नए प्रकार की वित्तीय संस्थाओं को व्यवस्था कर सकें।

**बैंकिंग प्रणाली के बारे में अन्य सिफारिशें**

**परिसम्पत् पुनर्निर्माण निधि (Assets Reconstruction Fund)** की स्थापना—आज राष्ट्रीयकृत बैंक और विकास-वित्त संस्थानों (Direct Finance Institutions) पर अब-मानक, (Substandard) सदिग्ध एवं हानि वाली परिसम्पत् का भार पड़ा हुआ है। नरसिम्हम समिति ने परिसम्पत् पुनर्निर्माण निधि की स्थापना की सिफारिश की है। इसके लिए सरकार को एक विशेष कानून बनाना चाहिए ताकि यह संस्था राष्ट्रीयकृत बैंकों और वित्तीय संस्थानों के अप्राप्य ऋणों (Bad debts) और सदिग्ध ऋण के एक भाग को वट्टे पर अपने हाथ में ले सके। धीरे-धीरे सभी अप्राप्य एवं सदिग्ध ऋण इस संस्था को सौंप देने चाहिए। इस प्रकार बैंक एवं वित्तीय संस्थान इन अप्राप्य एवं सदिग्ध ऋणों को अपने तुलन पत्रों पर से हटा लेंगे और इनका प्रयोग इस प्रक्रिया द्वारा अधिक उत्पादक कार्यों में कर सकेंगे।

**नियन्त्रण की दृढ़ता को समाप्त करना**—नरसिम्हम समिति ने सिफारिश की है कि बैंकिंग प्रणाली पर द्वैध-नियन्त्रण (Dual Central) की व्यवस्था जिसके आधीन एक ओर भारतीय रिजर्व बैंक और दूसरी ओर वित्त मंत्रालय का बैंकिंग विभाग इसके ऊपर नियन्त्रण रखता है, तुरन्त समाप्त कर देनी चाहिए और बैंकिंग प्रणाली के नियमन के लिए भारतीय रिजर्व बैंक प्रधान एजेंसी होनी चाहिए।

**स्वतन्त्र एवं स्वायत्त बैंक**—प्रत्येक बैंक स्वतन्त्र एवं स्वायत्त होना चाहिए। प्रत्येक बैंक को कार्य करने की तकनीक और संस्कृति में आमूल परिवर्तन करना चाहिए ताकि यह आन्तरिक रूप में प्रतिस्पर्द्धा हो सके और इस प्रकार यह विश्व में हो रहे परिवर्तनों के अनुसार कार्य कर सकता है। रिजर्व बैंक को आन्तरिक प्रशासनिक सदर्थ में

बैंकों की स्वतन्त्रता और स्वायत्तता को ध्यान में रखते हुए उन सभी मार्गदर्शी सिद्धान्तों एवं निर्देशों की समीक्षा करनी चाहिए जो सरकार या भारतीय रिजर्व बैंक ने अब तक जारी किए हैं। अन्तिम, बैंक के सर्वोच्च अधिकारों (अध्यक्ष एवं प्रबन्ध-निदेशक) का आधार राजनीतिक कारण नहीं होने चाहिए बल्कि व्यावसायिकता एवं ईमानदारी होना चाहिए। इस के लिए विशेषज्ञों का एक स्वतन्त्र पैनल होना, न कि सरकार द्वारा नियुक्तियों की जाने की वर्तमान प्रवृत्ति।

चाहे ससाधन गतिमान करने की दृष्टि से प्रभावों मात्रात्मक उपलब्धियाँ प्राप्त की गई हैं, परन्तु आधार विस्तार के साथ कई विकृतियाँ बैंकिंग प्रणाली में उत्पन्न हो गई हैं। बहुत से सरकारी क्षेत्र के बैंक वित्तीय दृष्टि से कमजोर हो गए हैं और एक प्रतिस्पर्द्धात्मक पर्यावरण की चुनौती का सामना नहीं कर पा रहे हैं। नरसिम्हम समिति ने बिल्कुल साफ शब्दों में सरकार और वित्त मंत्रालय पर वर्तमान असतोषजनक स्थिति की जिम्मेदारी डाली है। सरकारी बैंकों का प्रयोग एवं दुरुपयोग सरकार, अधिकारियों, बैंक कर्मचारियों एवं मजदूर सभों द्वारा किया गया। नरसिम्हम समिति की सिफारिशें कई पहलुओं में क्रान्तिकारी हैं और इनका विरोध मजदूर सभों, वित्त मंत्रालय और प्रगतिशील अर्थशास्त्रियों द्वारा किया जाना स्वाभाविक है।

### 3. सार्वजनिक क्षेत्र के वित्तीय संस्थानों का सुधार

#### (Reform of the Public Sector Financial Institutions)

सरकार ने गत 40 वर्षों के दौरान बहुत से सार्वजनिक क्षेत्र के वित्तीय संस्थान स्थापित किए हैं। इनमें उल्लेखनीय हैं—भारतीय औद्योगिक वित्त निगम, भारतीय औद्योगिक ऋण तथा विनियोग निगम और भारतीय औद्योगिक विकास बैंक जिन्होंने बड़े पैमाने के उद्योगों के लिए वित्त उपलब्ध कराया। राष्‍ट्रीय वित्त निगमों एवं लघु उद्योग विकास निगमों ने लघु तथा मध्यम क्षेत्र के उद्यमों के लिए राष्‍ट्रीय स्तर पर साधन जुटाने में सहायता दी। इसके अतिरिक्त भारतीय जीवन बीमा निगम, साधारण बीमा निगम, भारतीय इकाई न्यास (Unit Trust of India) ने छोटी बचतों की गतिमान किया। भारतीय औद्योगिक पुनर्निर्माण बैंक (Industrial Reconstruction Bank of India) ने बीमार इकाइयों के पुनर्स्थापन में सहायता दी। निर्यात-आयात बैंक (Export Bank) ने निर्यात वित्त उपलब्ध कराया और नेबार्ड (NABARD) ने कृषि एवं ग्राम विकास के लिए वित्त जुटाया। इस प्रकार स्वतन्त्रता-उपरांत काल में कायम किए गए सभी संस्थानों की नरसिम्हम समिति ने विकास वित्त संस्थान (Development Finance Institutions) के नाम

से समुचित किया है। समिति ने यह बात स्वीकार की है कि पिछले 40 वर्षों में ये संस्थान औद्योगिक विकास के कुछ उद्देश्यों के लिए वित्त जुटाने में सफल हो गए हैं किन्तु इन संस्थानों में कुछ कमजोरियाँ भी पैदा हो गई हैं जिन्हें दूर करना अनिवार्य है।

**विकास वित्त संस्थानों की कमजोरियाँ (Weaknesses of DFI's)**

नरसिम्ह समिति के अनुसार हाल ही के वर्षों में विकास वित्त संस्थानों की लाभदायकता (Profitability) में काफी गिरावट आई है, चाहे थोटे तौर पर अखिल भारतीय स्तरों से अपनी वित्तीय क्षमता बनाए रखी है। इसका कारण ऋण-क्रियाओं में कुछ कमजोरियाँ हैं।

प्रथम, भारतीय लाइसेंस प्रणाली ने बहुत सी ऐसी समस्याओं के लिए वित्त जुटाया जो उद्यमकर्तृओं द्वारा बनाई गई जिनकी क्षमता प्रमाणित नहीं थी। इन अकुशल उद्यमों को बहुत सी रियायतों के आधार पर और निम्नो में डोल दैकर ऋण उपलब्ध कराए गए।

दूसरे, बीमार इकाइयों को सहायता देने की सरकारी नीति ने विकास वित्त संस्थानों को मजबूर किया कि वे अपनी बेहतर व्यापारिक निर्णय शक्ति के विरुद्ध बीमार इकाइयों को वित्त उपलब्ध कराए।

तृतीय, राष्ट्रीय स्तर के संस्थान स्वायत्त वित्तीय संस्थानों के रूप में कार्य करने की अनेक राष्ट्रीय सरकारों के अंग के रूप में कार्य करते रहे हैं।

अन्तिम, साक्षि वित्त (Term Finance) के क्षेत्र में विकास वित्त संस्थानों में प्रतिस्पर्धा का पूर्णतया अभाव है।

विकास वित्त संस्थान एक कार्टेल (Cartel) की भाँति कार्य करते रहे हैं क्योंकि विभिन्न संस्थान मिलकर संघीय वित्त (Consortium finance) उपलब्ध कराते हैं। उधार पाने वालों को अपने प्राजेक्टों के वित्त प्रबन्ध के लिए उधार में सीमित गुंजाइश ही रहती है। संघीय वित्त की प्रणाली का साथ यह है कि उधार मागने वालों की वित्त-प्रबन्ध के लिए कई संस्थानों के पास जाना नहीं पड़ता परन्तु नरसिम्ह समिति के अनुसार इसके दोष इस प्रकार हैं -

(क) यदि वित्तीय-समूह प्राचीन का आवेदन अस्वीकार कर दे, तो उसके पास कोई दूसरा विकल्प नहीं रह जाता, और

(ख) इसके कारण सहयोगी संस्थानों में दायित्व की भावना के विकास में बाधा पड़ती है और ये पोर्टफोलियो के अधिकतर भाग के बारे में अपनी जिम्मेदारी महसूस नहीं करते।

विकास वित्त संस्थानों के बारे में नरसिम्ह समिति की सिफारिशें

नरसिम्ह समिति की सिफारिशों का आधार समिति की यह मान्यता है कि विकास वित्त संस्थान भारत के संदर्भ में प्रासंगिक हैं चाहे जेसे जेसे भारतीय अर्थव्यवस्था अधिकाधिक औद्योगिक विकास करगी, इनका विकास में कार्यभाग कम होता जाएगा। साथ ही, उद्योग के क्रमिक अनियमन (Deregulation) और औद्योगिक लाइसेंस प्रणाली के क्षेत्र में कमी के कारण, विकास वित्त संस्थानों पर जिम्मेदारी और बढ़ जाएगी। समिति को मुख्य सिफारिशें इस प्रकार हैं -

1 विकास वित्त संस्थानों के स्वामित्व-ढाँचे को भारतीय औद्योगिक ऋण तथा विनियोग निगम की भाँति अधिक विस्तृत आधार वाला बनाना होगा।

2 सरकार को एक कार्य-योजना तैयार करनी चाहिए जोकि आगामी तीन वर्षों में कार्यान्वित की जाए जिसके आधार पर विकास वित्त संस्थान आन्तरिक प्रशासन में पक्का रूप में स्वायत्त बन जाए।

3 वित्त संस्थानों के मुख्य प्रबन्धकों की नियुक्ति (जेसे कि बैंकों में) प्रमाणित व्यवसायी योग्यता वाले व्यक्तियों को होनी चाहिए और इनके चयन के लिए प्रसिद्ध व्यक्तियों का एक पैनल कायम होना चाहिए।

4 विकास वित्त संस्थानों के बोर्डों में औद्योगिक क्षेत्र के प्रतिनिधि शामिल किए जाने चाहिए।

5 राज्य स्तर के वित्तीय संस्थानों में, राज्य सरकार के साथ सम्बन्ध तोड़ना चाहिए और इन संस्थानों की सहायता करनी चाहिए ताकि वे उन्नत कुरालता के साथ कार्य कर सकें, उन्हें केवल उतने ही प्राजेक्ट अपने आधीन लेने चाहिए जिनको वे कुशलता से चला सकें और अपने ऋणों की वसूली कर सकें और उन्हें अतिरिक्त राशिओं के लिए पूँजी बाजार में भी प्रवेश करना चाहिए।

6 विकास वित्त संस्थानों को पूँजी बाजार से बाजार-सम्बन्धित दृष्टि पर राशिया गतिमान करनी चाहिए। उन्हें परिवार क्षेत्र की बचतों को ऐसी योजनाओं द्वारा गतिमान करना चाहिए जो वाणिज्य बैंकों से टकराव में नहीं आती।

7 ऋणों की स्वीकृति के सदर्भ में प्रत्येक विकास वित्त संस्थान को ऋण प्रदान करने का पूर्ण अधिकार होना चाहिए। इस कार्य के लिए प्राजेक्ट का तकनीकी एवं आर्थिक मूल्यांकन होना चाहिए और ये ऋण ऐसे उद्यमकर्तृओं को देने चाहिए जो योग्य एवं ईमानदार हों। विकास वित्त संस्थानों को अपने ऋणों के स्वयं-व्ययन का स्वयं पर्यवेक्षण करना चाहिए।

■ संघीय वित्त-प्रबन्ध की वर्तमान प्रणाली को परिवर्तन कर देना चाहिए।

9 भारतीय औद्योगिक विकास बैंक के कार्यभाग और कृत्यों में परिवर्तन करके इसे अन्य संस्थानों के समान बनाया चाहिए। इस बैंक को सर्वोच्च पुनर्धित प्रबन्ध के कार्यभाग के लिए ही इस्तेमाल किया जाना चाहिए और इसका प्रत्यक्ष उधार का कार्य किसी अलग संस्थान को सौंप देना चाहिए जिसे एक कम्पनी के रूप में कायम किया जा सकता है।

10. निगमों में स्वामित्वान्तरण (Corporate takeover) के मामले में, विकास वित्त संस्थानों को ऐसे वर्तमान प्रबन्धकों का समर्थन करना चाहिए जिनका सभी के लाभ के लिए प्रमाणित रिकार्ड हो। इसमें केवल ऐसे नये प्रबन्धक अपवाद हो सकते हैं जो इनसे बेहतर कार्य कर सकते हैं। इन सभी मामलों में विकास वित्त संस्थानों को बाहरी दबावों से स्वतन्त्र होकर अपने वैयक्तिक निर्णय लेने होंगे।

नरसिंहम समिति ने यह प्रस्ताव किया है कि विकास वित्त संस्थानों को अन्तर्राष्ट्रीय रूप में स्वीकार्य मानदण्ड अपनाने चाहिए। इन्हें पूंजी पर्याप्तता को बहाल करना चाहिए, सावधि उधार के वित्त-पोषण में प्रतिस्पर्द्धा का अंश बढ़ाना चाहिए ताकि उधार मांगने वालों को अधिक चयन की गुंजाइश हो। समिति ने यह भी सिफारिश की है कि वाणिज्य बैंकों को सावधि वित्त (Term Finance) के विस्तार के लिए प्रोत्साहन देना चाहिए जबकि विकास वित्त संस्थानों को कार्यकारी पूंजी (Working capital) की आवश्यकताओं के लिए अल्पकालीन ऋण देने आरम्भ करने चाहिए।

#### 4. भारत में मुद्रा और पूंजी बाजार का सुधार (Reform of the Money and the Capital Market in India)

##### भारतीय मुद्रा बाजार (Indian Money Market)

भारतीय मुद्रा बाजार जो कि अल्पकालीन विनिमय-पत्रों का बाजार है, में कई नए संस्थान कायम किए जा चुके हैं जैसे भारतीय बट्टा एवं वित्त घर (Discount and Finance House of India)। नई प्रतिभूतियाँ शामिल की गई हैं जैसे वाणिज्यिक विनिमय-पत्र और जमा-प्रमाण-पत्र (Certificates of Deposits)। ये विशिष्ट एवं विनियोग संस्थान अब विकसित हो रहे बाजार की आवश्यकताओं को पूरा कर रहे हैं। वित्तीय संस्थानों एवं विनिमय पत्रों के इस फैलाव के कारण अब वस्तुतः उधारों को परिसम्पत् (Assets) के चुनाव में विस्तृत किस्म के पत्र उपलब्ध हैं जिनमें से वे जोखिम तल्लता और प्रत्याय-दर के आधार पर चुनाव कर सकते हैं। वित्तीय सेवाओं में भी काफी प्रतिस्पर्द्धा उपलब्ध है।

चाहे मुद्रा बाजार की क्रियाओं का विस्तार हो रहा है और एक द्वितीयक बाजार (Secondary market) के

विकास की भी शुरुआत हो चुकी है, मांग मुद्रा बाजार (Call money market) की मुख्य समस्या इसमें अत्यधिक अस्थिरता का अंश है। हाल ही के वर्षों के दौरान, मांग मुद्रा सोदों की मात्रा बढ़ती जा रही है और औसत मांग मुद्रा दरों में वृद्धि हो रही है। मुद्रा बाजार में उच्च दरों के विद्यमान होने के परिणामस्वरूप संभवतः वाणिज्यिक विनिमय-पत्रों के सोदों में वृद्धि नहीं हो रही है।

रिजर्व बैंक ने बैंकों और उनके अनुषांगियों को मुद्रा-बाजार में पारस्परिक निधियों (Mutual funds) स्थापित करने की इजाजत दे दी है जिससे मुद्रा बाजार की निधियों की पूर्ति में वृद्धि होगी। मुद्रा बाजार क्रिया का विस्तार होगा यदि विनिमय-पत्रों के बट्टा द्वारा उधार मांगने वालों का क्षेत्र-विस्तार नहीं किया जाता। साथ ही भारतीय रिजर्व बैंक को अपने बट्टा व्यापार (Discounting business) का प्रयोग पुनर्धित उपाय के रूप में अधिकाधिक करना होगा ताकि विनिमय-पत्र को वित्त उपकरण के रूप में लोकप्रिय बनाया जा सके। मुद्रा बाजार में भाग लेने वालों की मात्रा बढ़ाने और विनिमय-उपकरणों की किस्मों का विस्तार करने से द्वितीयक बाजार अधिक क्रियाशील हो सकेगा। इस सम्बन्ध में भारतीय बट्टा एवं वित्त घर की स्थापना इस दिशा में एक महत्वपूर्ण कदम है क्योंकि इससे मुद्रा-बाजार में उच्चावचनों को कम करने में सहायता मिलेगी और इससे द्वितीयक बाजार का निर्माण प्रोत्साहित हो सकेगा।

नरसिंहम समिति ने यह सुझाव दिया है कि सुप्रबन्धित गैर-बैंकिंग वित्तीय अन्तर्वर्तियों (Non-banking financial intermediaries) जैसे किराया-खरीद और लीजिंग कम्पनियों (Leasing companies) एवं व्यापारी बैंकों को मुद्रा बाजार में कार्य करने की इजाजत होनी चाहिए। जोखिम पूंजी कम्पनियाँ भी अपनी अल्पकालीन पूंजी निधियों मुद्रा बाजार में उपलब्ध करा सकती हैं।

##### भारत में पूंजी बाजार (Capital Market in India)

पिछले दो दशकों के दौरान, भारत में पूंजी बाजार का महत्वपूर्ण रूप में विकास हुआ है। पूंजी बाजार के सौदों की मात्रा में तीव्र वृद्धि हुई है, इसके कार्यों का विविधीकरण हुआ है। नये वित्तीय संस्थान जैसे व्यापारी बैंक, पारस्परिक निधियाँ एवं जोखिम पूंजी कम्पनियाँ कायम हो गई हैं और काफी सक्रिय रूप में कार्य कर रही हैं। नये वित्तीय उपकरण जैसे पूर्ण एवं आंशिक परिवर्तनीय ऋण पत्र, 182 दिन के राजकोपीय पत्र, वाणिज्यिक विनिमय पत्र जमा प्रमाण पत्र आदि चालू हो गए हैं। इससे बढ़ते हुए विविधीकरण (Diversification) का परिचय मिलता है और वित्तीय सेवाओं में सूक्ष्मता के विकास का आभास होता है जोकि बढ़ते हुए पूंजी एवं मुद्रा बाजार की आवश्यकताओं की पूर्ति कर सकती है। आज नयी जारी पूंजी की मात्रा

6 500 करोड़ रुपए से 7 000 करोड़ रुपए के बीच है। हिस्सेदारी की सख्या कई करोड़ों तक पहुँच गई है जिससे हिस्सा पूँजी को बढ़ती हुई सकृति का संकेत मिलता है।

वाणिज्य बैंक जो मुद्रा बाजार में व्यापार करते हैं पूँजी बाजार में अपने व्यापारी बैंकों (Merchant banks) और पारस्परिक निधि अनुपयोगियों द्वारा प्रवेश करते हैं। वे अब लीजिंग और जोखिम पूँजी वित्त में भी कार्य करने लगे हैं।

गैर-बैंकिंग वित्तीय अन्तर्वर्ती (Non banking financial intermediaries)

1 लीजिंग और किराया खरीद कम्पनियाँ (Leasing and hire purchase companies)—हाल ही में बहुत सी लीजिंग कम्पनियाँ चालू की गई हैं परन्तु इनमें से बहुत सी लीज हो गई क्योंकि उनके पास कम पूँजी थी और उनका प्रबन्ध बहुत घटिया था। छोटे तथा मध्यम आकार वाली कम्पनियों के लिए लीजिंग (Leasing) एक लोकप्रिय तरिका बनता जा रहा है जिससे प्लान्ट एव मशीनरी के लिए वित्त प्राप्त किया जा सकता है। इनके विकास के कारणों में वैयक्तिक आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए तीव्र गति अनौपचारिकता और लाचसौलता के गुण हैं।

अतः लाजिंग एव किराया खरीद कम्पनियों के महत्त्व और बढ़ते हुए कार्यभाग की स्वीकार करते हुए नरसिम्हम समिति ने सिफारिश की है कि

(क) एक न्यूनतम पूँजी आवश्यकता निश्चित कर देना चाहिए,

(ख) व्यापार करने के विवेकपूर्ण मानदण्ड और मार्गदर्शी सिद्धान्त निर्धारित कर देने चाहिए और

(ग) पर्यवेक्षण का आधार नियतकालिक तुलन पत्र होने चाहिए जिनका एकीकृत पर्यवेक्षण प्राधिकार द्वारा परीक्षण होना चाहिए।

2 व्यापारी बैंकिंग (Merchant Banking)—मौलिक रूप में वाणिज्य बैंकों द्वारा व्यापारी बैंकिंग विभागों के रूप में स्थापित होने के पश्चात् ये पुष्कल रूप में व्यापारी बैंक अनुपयोगी कम्पनियाँ बन गए हैं। कुछ व्यापारी बैंक गैर वित्तीय सेवा कम्पनियों के रूप में विदेशी बैंकिंग तथा मुद्रा बाजार संस्थाओं के रूप में कायम किए गए हैं और कुछ ऐसी फर्मों द्वारा स्थापित किए गए हैं जो रत्नालों एवं विद्युत परामर्शों का कार्य करती हैं।

भारत में व्यापारी बैंक नई जारी पूँजी का प्रबन्ध एवं हामादारी (Underwriting) करते हैं वे उधार के व्यवसाय सघ (Syndication) बनाने का कार्य करते हैं और वे अपने निगमाय ग्राहकों को राशियाँ प्राप्त करने तथा अन्य विचार्य पहलुओं पर सलाह देते हैं। विदेशी व्यापार

बैंकों के विरुद्ध भारतीय व्यापारी बैंक बैंकिंग कार्य अर्थात् जमा स्वीकार करना उधार देना और विदेशी मुद्रा सेवाएँ भी उपलब्ध कराते हैं।

नरसिम्हम समिति भारत की औद्योगिक अर्थव्यवस्था के अविनिवार्य ढांचे में व्यापारी बैंकों के कार्यभाग की कामी बड़ी क्षमता की कल्पना करती है। समिति चाहेगी कि सरकार सुप्रसिद्ध अन्तर्राष्ट्रीय व्यापारी एवं विनियोग बैंकों के साथ साझे उद्यमों (Joint ventures) की स्थापना में प्रोत्साहन दे। समिति यह भी चाहती है कि समय के साथ-साथ व्यापारी बैंक बाजार से जमा तथा उधार संचयन भी प्राप्त करने लगे। इसके लिए उन्हें भारतीय रिजर्व बैंक के मार्गदर्शी सिद्धान्तों के अन्तर्गत कार्य करना होगा।

वर्तमान परिस्थिति में व्यापारी बैंक दो प्राधिकारों के अधीन कार्य करते हैं—

(क) भारतीय प्रतिभूति एवं विनियम बोर्ड (Securities and Exchange Board of India) को सभी व्यापारी बैंकों की निर्गम क्रिया और उनके व्यापार के पोर्टफोलियो प्रबन्ध के नियमन का अधिकार प्राप्त है।

(ख) भारतीय रिजर्व बैंक उन व्यापारी बैंकों का पर्यवेक्षण करता है जो वाणिज्य बैंकों के अनुपयोगी या इनके सम्बन्धी हैं। यदि व्यापारी बैंक जमा गतिमान करना चाहें तो उन्हें भारतीय रिजर्व बैंक के मार्गदर्शी सिद्धान्तों का पालन करना होगा।

3 पारस्परिक निधियाँ (Mutual Funds)—हाल ही के वर्षों में पारस्परिक निधियाँ पूँजी बाजार के नए सम्प्राप्ता में सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण बन गई हैं। बहुत से सार्वजनिक बैंकों और वित्तीय संस्थानों ने कर छूट आधार पर पारस्परिक निधियों स्थापित की हैं ये लगभग भारतीय इकाई न्यास की भाँति ही हैं। इन्होंने विनियोज्य संपर्धन के रूप में भारी प्रगति प्राप्त कर ली है। अब सरकार निजी क्षेत्र और सझे क्षेत्र में भी पारस्परिक निधियों का क्षेत्र-विस्तार करना चाहती है। भारतीय प्रतिभूति एवं विनियम बोर्ड को इनके लिए भगदर्शी सिद्धान्त बनाने और इनके कार्य के पर्यवेक्षण एवं विनियमन का अधिकार है।

नरसिम्हम समिति ने सिफारिश की है कि (1) पारस्परिक निधियों के निगमन के लिए एक उचित विनियामक ढांचा (Regulatory framework) कायम होना चाहिए ताकि सुदृढ़ सुव्यवस्थित और प्रतिस्पर्द्धी वातावरण में इनका विकास हो सके (2) पारस्परिक निधियों की स्थापना और कार्य संचालन के लिए एक उचित कानूनी ढांचा होना चाहिए और (3) कर रिमायनों के क्षेत्र में पारस्परिक निधियों (भारतीय इकाई न्यास भी जिसमें शामिल हों) को एक सा व्यवहार मिलना चाहिए।

4 जोरिजम पूजी कम्पनियाँ (Venture Capital Companies)—जोरिजम पूजी वित्त प्रबन्ध पूजी बाजार में हाल ही में नए प्रवेशकों में से हैं। इस प्रकार की पूजी के लिए काफी बड़ा क्षेत्र उपलब्ध है क्योंकि हाल ही में यहाँ में टेक्नोप्रेट उद्यमकर्ता (Technocrat entrepreneur) उभरे हैं जिनके पास योग्यता एवं विशेषज्ञता है किन्तु पूजी का अभाव है। वित्तीय संस्था आमतौर पर विनियोग वित्त प्रबन्ध में प्रवर्तक योगदान (Promoter contribution) की अधिक मात्रा पर ध्यान देते हैं जिस स्थिति में टेक्नोप्रेट उद्यमकर्ताओं को जोरिजम पूजी कम्पनियों के समर्थन की आवश्यकता पड़ती है ताकि नए विचार और नई तकनीकी आरम्भ करने अपनी परिस्थितियों में अनुकूल ढाली जा सके। इस कार्य में अत्यधिक जोरिजम उठाना पड़ता है।

नरसिम्ह समिति ने यह मतसूत किया कि जोरिजम पूजी कम्पनियाँ की स्थापना के मार्गदर्शी सिद्धान्त बहुत प्रौद्योगिक्य और अग्रगण्य हैं और इस कारण से इनके विकास में बाधा है। समिति का आशा करती है कि सरकार इस मार्गदर्शी सिद्धान्तों की समीक्षा कर इसमें संशोधन करेगी ताकि पात्रता की न्यूनताएँ (Eligibility criteria) का विस्तार किया जा सके और जोरिजम पूजी कम्पनियों के कार्य संचालन में कुछ हद तक लोकोपयोगिता प्राप्त की जा सके। तब जोरिजम पूजी वित्त प्रबन्ध में जोरिजम का अंश बहुत अधिक होता है इसलिए नरसिम्ह समिति ने यह सिफारिश की है कि इस कम्पनियों पर पूजी लाभ कर (Capital gains tax) में छूट दी जानी चाहिए और जोरिजम पूजी कम्पनियों के साथ वही व्यवहार किया जाना चाहिए जो पारम्परिक निधियों के साथ किया जाता है।

#### पूजी बाजार का नियमन (Regulation of the Capital Market)

पूजी बाजार के विभिन्न संस्थानों जिनका हमने जिक्र पहले किया है नए पूजी बाजार का विस्तार करने में सहायता दो है और बचतकर्ता और विनियोक्ता को कई प्रकार के निरूप उपलब्ध कराए हैं। इनके विकास और विस्तार को बढ़ावा देने की अत्यन्त आवश्यकता है। साथ ही विनियोक्ता संरक्षण की दृष्टि से पूजा बाजार के निगमन की आवश्यकता है। अभी तक पूजी निर्गम नियन्त्रण (Controller of Capital Issues) या/और भारतीय प्रतिभूति एवं विनियम बोर्ड द्वारा नियन्त्रण लागू किए गए हैं। उदाहरणार्थ नई जारी की जाने वाली परले स्पीडिटी सेनी आवश्यक है धातु व्यापारी बैरता ने इसकी हमीदा की है और व्यवसायी परामर्श के आधार पर निधियों का प्रकार इसकी शर्तों कीमा-निर्धारण आदि किया गया है।

नरसिम्ह समिति ने अनुसर ऐसी कम्पनियों जिनके

हिस्से शेयर बाजार की सूची में अंकित हैं, के बारे में न ही SEBI और न ही CCI की पूर्व-स्वीकृति की आवश्यकता होनी चाहिए। सूची में न शामिल किए गए हिस्सों के सदर्थ में जिनके बारे में विनियोक्ताओं को इनके भावी लाभ और प्रवर्तकों सम्बन्धी पुष्टिपूर्ण पर्याप्त नहीं शेयर बाजारों को SEBI के मार्गदर्शी सिद्धान्तों के आधार पर स्वीकृति प्रदान करने चाहिए ताकि प्रवर्तक इनका किसी प्रकार दुरुपयोग न कर सके।

नरसिम्ह समिति ने सिफारिश की है कि प्रतिभूति एवं विनियम बोर्ड को सुविचारित मार्गदर्शी सिद्धान्त तैयार करने चाहिए ताकि विनियोक्ताओं के हितों की रक्षा की जा सके और इन सिद्धान्तों को पूजी निर्गम नियन्त्रण के द्वारा लागू मार्गदर्शी सिद्धान्तों का विस्थापन करना होगा। समिति यह सिफारिश करती है कि CCI के बाजार नियामक कार्य SEBI को सौंप देने चाहिए जो सुविचारित सिद्धान्त और मार्गदर्शी सिद्धान्त प्रतिपादित करे परन्तु पूजी बाजार के दिन प्रति दिन के कार्यों में देखल न दे। अतः पूजी निर्गम नियन्त्रण (Controller of Capital Issues) का अत्यधिक इच्छानुसार नियन्त्रण समाप्त कर देना चाहिए।

जहाँ तक पूजी बाजार के विभिन्न संस्थानों का सम्बन्ध है नरसिम्ह समिति ने उठा सामान्य सिद्धान्तों की रूपरेखा तैयार की है जो विभिन्न संस्थानों के विनियामक ढांचे (Regulatory framework) को नियन्त्रित करेंगे। जहाँ तक पर्यवेक्षण (Supervision) का सम्बन्ध है नरसिम्ह समिति वित्तीय संस्थानों के पर्यवेक्षण के लिए संस्थानों के बाह्यत्व के विरुद्ध है।

अन्तिम नरसिम्ह समिति भारत की है कि भारतीय पूजी बाजार को धीरे धीरे विदेशी पोर्टफोलियो विनियोग के लिए खोल देना होगा और साथ ही ऐसे प्रयास किए जाने चाहिए जिनसे पूजी बाजार की गहराई बढ़े और इससे लिए नई प्रकृति की हिस्सा पूजी (Equity) और ऋण प्रदान करने सुविधाजनक बनाने होंगे।

#### 5 1991-92 के बाद बैंकिंग-सुधार

देश में मजदूर सघों और राजनैतिक दलों के विरोध के बावजूद भारत सरकार ने नरसिम्ह समिति की सभी मुख्य सिफारिशों स्वीकार कर लीं और उनका तुरन्त क्रियान्वयन शुरू कर दिया। बैंकिंग सुधारों के अग के रूप में 1991-92 और 1994-95 के दौरान निम्नलिखित उपाय किए गए

(1) कानूनी तरलता अनुपात (Statutory Liquidity Ratio) को 1993-94 के दौरान वर्धमान माग तथा सावधि दायित्वा पर 38.5 प्रतिशत से घटा कर 25 प्रतिशत कर दिया गया और बचत शून्य देशीय माग तथा

## भारत में वित्तीय प्रणाली का सुधार

संबंध दायित्वों (Outstanding net domestic demand and time liabilities) पर 38.75 प्रतिशत से घटा कर 1993-94 में 34.75 प्रतिशत कर दिया गया और फिर सितम्बर 1994 में 31.5 प्रतिशत कर दिया गया। इस प्रकार मई 1995 के अन्त तक औसत कानूनी तरलता अनुपात 29.5 प्रतिशत हो गया। 1996-97 तक कानूनी तरलता अनुपात को वित्तीय सुधार कार्यक्रम के अग्रे के रूप में घटकर 25 प्रतिशत तक लाने की प्रक्रिया जारी है और इसके पूर्णतया लागू किए जाने की सम्भलना है।

(2) नकद आरक्षण अनुपात (Cash Reserve Ratio)-मौलिक रूप में भारतीय रिजर्व बैंक की इच्छा यह थी कि नकद आरक्षण अनुपात को 15 प्रतिशत से घटाया जाए और वस्तुतः मई 1993 में इसे घटकर 14% कर दिया गया। परन्तु विदेशी मुद्रा अन्तर्प्रवाह के तेजी से बढ़ जाने और इसके परिणामस्वरूप प्राथमिक तरलता (Primary liquidity) में वृद्धि के कारण भारतीय रिजर्व बैंक को मजबूर होकर नकद आरक्षण अनुपात को जून और अगस्त 1994 के दौरान तीन अवस्थाओं में बढ़ाकर 14 से 15 प्रतिशत करना पड़ा।

अक्टूबर 1994 में भारतीय रिजर्व बैंक ने पहली बार बैंको को 7.5 प्रतिशत का नकद-आरक्षण अनुपात रखने के लिए मजबूर किया। यह अनुपात जोकि विदेशी मुद्रा भिन्नासी खातों (बैंक) योजना पर लागू किया गया को ध्यान में रखा कर 15 प्रतिशत कर दिया गया।

इसी के साथ, अनिवासी अप्रत्यावर्तनीय रुपये खाते (Non resident non repatriable Rupee account) योजना पर भी 7.5 प्रतिशत का नकद-आरक्षण अनुपात पहली बार लागू किया गया। रिजर्व बैंक ने यह अनुमान लगाया कि इन दोनों उपायों से अनुसूचित वाणिज्य बैंकों की 1,155 करोड़ रुपये की राशि जड़ोक्त हो जाएगी और इसका मुद्रा-सभरण को वृद्धि की रोकने पर मर्यादित प्रभाव होगा।

भारतीय रिजर्व बैंक ने 11 नवम्बर 1995 को "तरलता दबाव" (Resource crunch) को देखते हुए नकद आरक्षण अनुपात को 0.5 प्रतिशत कम कर दिया और इस प्रकार 15 प्रतिशत का अपेक्षा बैंकों को 14.5 प्रतिशत नकद-आरक्षण अनुपात के रूप में रखना होगा। आशा की जाती है कि इस प्रकार बैंकों के 2,000 करोड़ रुपये के साधन मुक्त हो जाएंगे। भारतीय रिजर्व बैंक के एक अधिकारी ने यह स्पष्ट किया कि नकद-आरक्षण अनुपात में कटौत एक अस्थायी उपाय है जिसके द्वारा वर्तमान तरलता-दबाव को राहत दी गई है परन्तु हमारा मुख्य लक्ष्य तो मुद्रा-सभरण को वृद्धि पर रोक लगाकर स्फूर्ति को कम करना है। वर्तमान सम्पूर्ण परिस्थिति को देखते हुए नकद

आरक्षण अनुपात में कटौती को एक उपचारात्मक उपाय समझना होगा और ऐसा करना न्यायोचित है।

(3) ब्याज दर की पट्टियाँ (Interest rate slabs) अप्रैल 1992 के पश्चात् 20 से कम करके 3 कर दी गईं। भारतीय रिजर्व बैंक ने बैंक अग्रिमों पर न्यूनतम ब्याज दरों और सावधि जमा पर अधिकतम ब्याज-दरों को कम कर दिया।

1994-95 के दौरान बैंकों को बड़े आकार के ऋणों (अर्थात् 2 लाख रुपये से अधिक) की ब्याज-दरें निर्धारित करने की स्वतन्त्रता दी गयी। अक्टूबर 1994 से प्रभावी ब्याज-दरें निम्नलिखित हैं

25,000 रुपये तक	12%
25,001 से 2 लाख रुपये	13.5%
2 लाख रुपये से अधिक	स्वतन्त्र

बैंक अग्रिमों की ऊँची पट्टियों (Slabs) में ब्याज-दरों के विनियमन का उद्देश्य बैंकों में स्वस्थ प्रतिवर्गिता को बढ़ावा देना और उनकी कार्यात्मक कुशलता (Operational efficiency) को प्रोत्साहित करना है। इससे बैंक को अपनी कुशलता के अनुसार और अपने ग्राहकों के हित में जोखिम के अनुभव के अनुसार उधार-दरों का समन्वय करने में भी मदद मिलेगी।

अनुसूचित वाणिज्य बैंकों को अपनी जमा पर ब्याज की दरें निश्चित करने की स्वतन्त्रता है परन्तु ये न्यूनतम ब्याज-दर (4.5%) और अधिकतम ब्याज-दर (11%) के बीच होनी चाहिए।

(4) विवेकशील मानदण्डों (Prudential norms) का प्रारम्भ भारतीय रिजर्व बैंक द्वारा सुधार प्रक्रिया के अग्रे के रूप में किया गया। विवेकशील प्रणाली का उद्देश्य आय की पहचान परिसम्पत्त के वर्गीकरण और अप्राप्य ऋणों (Bad debts) के लिए प्रावधान द्वारा यह निश्चित करना है कि वाणिज्य बैंकों के बही खातों उनकी स्थिति का अधिक उचित रूप में निरूपण करे और इसके लिए अन्तर्राष्ट्रीय स्तर पर स्वीकार्य खाता-सम्बन्धी व्यवहारों को अपनाता होगा। इससे बैंकों के अधिक प्रभावी पर्यवेक्षण (Supervision) में सहायता प्राप्त होगी।

आज स्थिति यह है कि बैंकों को अपनी हानि-उठाने वाली परिसम्पत्तों और गैर-निष्पादनीय परिसम्पत्तों (Non-performing assets) के लिए वित्तीय प्रावधान (Provisioning) के लिए 14,000 करोड़ रुपये की राशि की आवश्यकता थी। इसे फैलाकर दो वर्षों में प्रावधान किया गया। बैंकों को अपने सदिग्ध एवं अप्राप्य ऋणों के विरुद्ध 1992-93 के दौरान कम-से-कम 30 प्रतिशत प्रावधान करना पड़ा और शेष 70 प्रतिशत का प्रावधान 1993-94 में किया गया।



(5) पूँजी-पर्याप्तता मानदण्ड (Capital adequacy norms) भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा अप्रैल 1992 में निश्चित किए गए और बैंक को इनका पालन तीन वर्षों की अवधि में करना होगा। बैंको से यह भी प्रत्याशा की गयी कि वे मार्च 1993 तक पूँजी-जोखिम परिसम्पत् अनुपात (Capital to Risk Assets Ratio) के 4 प्रतिशत तक पहुँच जाएँ। यह सभी अनुसूचित वाणिज्य बैंकों के लिए मार्च 1996 तक 8 प्रतिशत हो जाना चाहिए। किन्तु भारत में कार्य कर रहे विदेशी बैंकों और विदेशी सहयोग के साथ कार्य कर रहे भारतीय बैंकों को मार्च 1993 और 1994 तक क्रमशः 8 प्रतिशत प्राप्त करना आवश्यक था।

त्रिवेणशील मार्गदर्शी सिद्धान्तों और नये पूँजी-पर्याप्तता मानदण्डों के अपेक्षा रखते हैं कि अनुसूचित वाणिज्य बैंक अपने पोर्टफोलियो में सदृश और अप्राप्य ऋणों के लिए 14 000 करोड़ रुपये की बड़ी राशि का प्रावधान करेंगे। चूंकि इनके परिणामस्वरूप होने वाले घाटे से बैंक को पहले की अपेक्षा पूँजी भी समाप्त हो जाएगी बैंकों की सक्षमता और वित्तीय स्वास्थ्य के संरक्षण के लिए केन्द्र सरकार ने अपने 1993-94 के बजट में 5 700 करोड़ रुपये और 1994-95 के बजट में फिर और 5 600 करोड़ के पूँजी-योगदान (Capital contribution) का प्रावधान किया ताकि कम लाभदायकता वाले राष्ट्रीयकृत बैंकों का पुनः पूँजीकरण (Recapitalisation) किया जा सके।

प्राप्त बैंकों (Recipient banks) से यह आग्रह किया गया कि वे आगामी दो या तीन वर्षों में विकासधम बनने के लिए योजनाएँ तैयार करें। बेसल समिति (Basle Committee) की सिफारिशों के आधार पर भारतीय वाणिज्य बैंकों के लिए एक नया पूँजी ढांचा प्रारम्भ किया गया जिस में बैंकों के लिए पूँजी के दो स्तर तय किए गए।

(क) स्तर 1 या केन्द्रक पूँजी (Core Capital) जिसे अप्रत्याशित हानियों के विरुद्ध सबसे अधिक स्थायी और एवढम उपलब्ध समर्थन समझा जाता है में परिचित पूँजी, कानूनी रिज़र्व, शेयर-प्रीमियम और पूँजी-रिज़र्व शामिल किए गए और

(ख) स्तर 2 की पूँजी में अव्यक्त रिज़र्व (Undisclosed reserves) पूर्णतया परिचित सचयी शाश्वत अधिमान रिस्से (Preference shares) पुनः मूल्यांकन रिज़र्व (Revaluation Reserves) सामान्य प्रावधान और हानि-रिज़र्व (Loss Reserve) आदि शामिल किए गए।

यह बात भी निश्चित कर दी गयी कि स्तर 2 की पूँजी स्तर-1 की पूँजी से 100 प्रतिशत से अधिक नहीं होनी चाहिए।

भारत सरकार ने बैंकिंग बम्पनी अधिनियम का संशोधन कर दिया है ताकि राष्ट्रीयकृत बैंक पूँजी बाजार से

सार्वजनिक निर्गम (Public issues) द्वारा पूँजी-राशि प्राप्त कर सकें। शर्त यह लगायी गयी है कि केन्द्र सरकार के आधिपत्य आधीन राशि परिचित पूँजी से गिरकर 51 प्रतिशत से कम नहीं होनी चाहिए।

भारतीय स्टेट बैंक पहला बैंक था जिसने सार्वजनिक निर्गम द्वारा 1,400 करोड़ रुपये को हिस्सा-पूँजी और 1,000 करोड़ रुपये के बॉन्ड प्राप्त किए। भारतीय रिज़र्व बैंक की हिस्सा पूँजी अब स्टेट बैंक में 67% हो गयी है जबकि पहले यह 99% थी। भारतीय स्टेट बैंक अधिनियम का संशोधन कर दिया गया है और हिस्सेदारों को 10 प्रतिशत मतधिकार (Voting rights) दिए गए हैं। ओरियन्टल बैंक आफ कामर्स ने 1994-95 के दौरान सार्वजनिक निर्गम द्वारा 360 करोड़ रुपये एकत्र किए। अन्य राष्ट्रीयकृत बैंक भी पूँजी-बाजार के प्रयोग की योजना बना रहे हैं।

(6) क्रियान्वयन की स्वतन्त्रता (Freedom of operation)-अनुसूचित वाणिज्य बैंकों को अब यह स्वतन्त्रता दी गयी है कि वे पूँजी-पर्याप्तता मानदण्डों और विवेकशील छाता मानदण्डों की परिधि में रहते हुए नयी शाखाएँ और विस्तार-केन्द्र खोल सकते हैं। वे ग्रामीण क्षेत्रों को छोड़ अन्य क्षेत्रों में अक्षम शाखाओं को बन्द भी कर सकते हैं। बैंकों के उधार देने के मानदण्डों को भी उधार बनाया गया है और बैंकों को मालमालिकाओं और प्राप्य राशियों की विशेष मदों को रखने के स्तर में भी स्वतन्त्रता दी गयी है।

(7) नये गैर-सरकारी क्षेत्र के बैंक-भारत सरकार ने सिद्धान्त रूप में नये गैर-सरकारी क्षेत्र के बैंकों को स्थापित करने के 12 सुझाव स्वीकार कर लिए हैं। इन नये बैंकों को यह इजाजत दी गयी है कि वे 20 प्रतिशत तक विदेशी संस्थानात्मक विनियोक्तकों (Institutional Investors) से और 40 प्रतिशत तक निवासी भारतीयों से पूँजी-योगदान प्राप्त कर सकते हैं। छ गैर-सरकारी बैंकों ने कार्य करना शुरू कर दिया है।

(8) बैंकों का पर्यवेक्षण (Supervision)-भारतीय रिज़र्व बैंक द्वारा वाणिज्य बैंकों पर पर्यवेक्षण और कड़ा किया जा रहा है। इस कार्य के लिए रिज़र्व बैंक के गवर्नर की अध्यक्षता में वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड (Board of Financial Supervision) स्थापित किया गया है। रिज़र्व बैंक ने दिसम्बर 1993 में एक नया विभाग जिसका नाम पर्यवेक्षण विभाग रखा गया है कायम किया है जो एक स्वतन्त्र इकाई के रूप में वाणिज्य बैंकों की निगरानी करेगा और वित्तीय पर्यवेक्षण बोर्ड की सहायता करेगा।

(9) ऋणों की बन्तूनी-भारत सरकार ने बैंकों और वित्तीय संस्थानों द्वारा दय ऋणों की वस्तुनी सम्पत्तियों कानून

(1993) पारित कर दिया है ताकि बैंको तथा वित्तीय संस्थानों से देय ऋणों को वसूली की जा सके। इस कार्य के लिए विशेष वसूली ट्रिब्यूनल (Tribunal) कायम किए गए हैं ताकि बकाया ऋणों को तेजी से वसूली की जा सके।

बैंकिंग क्षेत्र पर प्रभाव डालने वाले बाह्य एवं सरचनात्मक कारणतत्वा को ठीक करने की प्रक्रिया के परिणामस्वरूप, बैंकिंग प्रणाली का आत्यधिक विनियामक (Regulatory) स्वरूप बदल जाएगा और इसमें खुलेपन प्रतिस्पर्धा, विवेकशीलता और पर्यवेक्षी अनुशासन के लक्षण उत्पन्न होंगे। 1992-93 को भारतीय रिजर्व बैंक की रिपोर्ट "भारत में बैंकिंग की प्रवृत्ति एवं प्रगति" में यह उल्लेख किया गया है "अतः वाणिज्य बैंको को इस बारे में सचेत होने की जरूरत है कि वे एक चुनौतीपूर्ण पर्यावरण में प्रवेश कर रहे हैं और उन्हें वित्तीय-उद्योग में अपने स्थान की पुनः परिभाषा करनी होगी। उन्हें नये उपाय और कार्यविधि चालू करने होंगे ताकि नयी चुनौतियों का सफलतापूर्वक सामना कर सकें, विशेषकर ग्राहकों की उच्च गुणवत्ता सेवा के लिए बढती हुई मांग की चुनौती।" इसके लिए वाणिज्य बैंको को अनिवार्यतः अपनी कार्यविधि में "वाणिज्यिक दिशा-

परिवर्तन" करना होगा। इसके लिए

(क) उन्हें अपने विनियमोंको भी बचत पर बेहतर प्रत्याय देनी होगी

(ख) उन्हें ऐसी रणनीतियाँ अपनानी होंगी जो अतिरिक्त राजस्व जुटाएँ

(ग) नयी सेवाओं के निर्माण द्वारा उभरते हुए वित्तीय जोखिम को कम करना होगा

(घ) आय-लागत अनुपात (Income to cost ratios) को उन्नत करना होगा और क्रियान्वयन को प्रभावित को बढ़ाना होगा और

(ङ) निम्न साभदायिकता और अत्यधिक गैर-निष्पादनीय परिसम्पत्तियों को समस्याओं का आक्रामक ढंग से सामना करना होगा।

सामान्य रूप में, वाणिज्य बैंका का साम्या (Equity) की उपेक्षा किए बिना कुशलता पर बल देना होगा। बैंको को सदैव इस बात का ध्यान रखना होगा कि वे विकासात्मक वित्तीय संस्थानों के साथ, सामाजिक एवं आर्थिक परिवर्तन के बीच उपकरण हैं।

## केन्द्र और राज्यों के बीच वित्तीय सम्बन्ध

### (FINANCIAL RELATION BETWEEN THE CENTRE AND THE STATES)

#### 1. संविधान में वित्तीय सम्बन्ध

##### (Financial Relations under the Constitution)

भारतीय संविधान में संघीय और राज्यीय सरकारों के वित्तीय अधिकारों को स्पष्ट ढंग से बांटा गया है। इस वर्गीकरण के लिए जिस सिद्धान्त को अपनाया गया उसका आधार यह था कि वे कौन से जिनका अन्तःराज्यीय आधार है संघीय सरकार द्वारा लगाए जाते हैं जबकि स्थानीय आधार वाले राज्यीय सरकारों द्वारा लगाए जाते हैं। अवशिष्ट अधिकार (Residuary powers) संघीय सरकार को प्राप्त हैं।

संविधान में कुछ संघीय करों से प्राप्त राजस्व को राज्यों में बांट सम्बन्धी धाराएँ दी गई हैं। संघीय सरकार द्वारा लगाए गए करों को चार भागों में बांटा जाता है (क) वे कर जो केन्द्र द्वारा लगाए जाते हैं और जो पूर्णतया केन्द्र सरकार द्वारा ही रखे जाते हैं (ख) वे कर जो केन्द्र द्वारा लगाए तथा एकत्र किए जाते हैं, परन्तु जिनसे प्राप्त राजस्व राज्यीय सरकारों के साथ बांटा जाता है (ग) वे कर जो केन्द्र द्वारा लगाए तथा एकत्र किए जाते हैं परन्तु जिनसे प्राप्त समस्त राजस्व राज्यों को सौंप दिया जाता है और (घ) वे कर जो केन्द्र द्वारा लगाए जाते हैं परन्तु जो राज्य सरकारों द्वारा एकत्र तथा प्रयुक्त किए जाते हैं।

**संघीय कर (Union taxes)**—जो संविधान की सातवीं अनुसूची में दिए गए हैं इस प्रकार हैं

(1) कृषि आय को छोड़कर अन्य आय पर कर (2) निगम आय कर (Corporation income tax) (3) सीमा शुल्क (Custom duties) जिनमें आयात तथा निर्यात शुल्क शामिल किए जाते हैं, (4) शराब तथा स्वापक औषधों को छोड़ अन्य वस्तुओं पर उत्पादन शुल्क, (5) कृषि भूमि को छोड़ अन्य सम्पत्ति पर सम्पदा एवं उत्तराधिकार शुल्क (Estate and Succession Duty) (6) कृषि भूमि को छोड़ व्यक्तिगत और कम्पनियों की परिसम्पत्तियों की पूंजी मूल्य (Capital value) पर कर, (7) वित्तीय प्रलेखों पर स्टाम्प, (8) हिस्सा बाजार और भावी बाजार (Future market) के लिए किए गए सौंदर्य पर स्टाम्प शुल्क छोड़कर अन्य कर,

(9) समाचार पत्रों के क्रय-विक्रय और उनमें दिए गए विज्ञापनों पर कर, (10) रेल भाड़े और किराए पर कर, (11) रेलवे, समुद्र या वायु द्वारा पहुँचाई गयी वस्तुओं या सवारियों पर चुगौ (Terminal tax), और (12) अन्तःराज्यीय व्यापार (Inter state trade) के दौरान वस्तुओं के क्रय या विक्रय पर कर।

**राज्यीय कर (State taxes)**—संविधान की सातवीं अनुसूची में दिये गये कर निम्नलिखित हैं

(1) भू-राजस्व, (2) समाचार पत्रों को छोड़कर अन्य वस्तुओं के विक्रय या क्रय पर कर, (3) कृषि आय पर कर, (4) भूमि तथा भवनों पर कर (5) कृषि भूमि पर सम्पदा व उत्तराधिकारी शुल्क (6) शराब तथा स्वापक औषधों पर उत्पादक शुल्क, (7) किसी स्थानीय क्षेत्र में वस्तुओं के प्रवेश पर कर, (8) धातु अधिकारों पर कर, (9) बिजली के उपभोग तथा विक्रय पर कर, (10) गाड़ियों, पशुओं तथा नौकाओं पर कर, (11) वित्तीय प्रलेखों को छोड़कर अन्य प्रलेखों पर स्टाम्प शुल्क, (12) सड़क या जल अन्तर्देशीय मार्गों द्वारा ढोई गयी वस्तुओं एवं सवारियों पर कर, (13) मनोरंजन तथा जुए पर कर, (14) पथ कर (Toll tax), (15) व्यवसाय, व्यापार, पेशे और रोजगार पर कर, (16) प्रति व्यक्ति कर (Capitation Taxes), और (17) समाचार-पत्रों को छोड़कर अन्य विज्ञापनों पर कर।

भारतीय संविधान का एक विशेष लक्षण यह है कि जिन करों का उत्प्रेषण विशेष रूप से राज्यीय या संघवर्ती सूची (Concurrent list) में नहीं है, उन्हें केन्द्रीय सरकार को लगाने का अधिकार है।

#### केन्द्रीय राजस्व का वितरण एवं आवण्टन (Distribution and Allocation of Central Revenue)

संविधान के कुछ ऐसे कर संघीय सूची (Union list) में शामिल किये गये हैं जो आंशिक या पूर्ण रूप से राज्यों को बांट दिए जाते हैं। इस वर्ग में तीन प्रकार के कर होते हैं। प्रथम, वे कर जो केन्द्र द्वारा लगाए जाते हैं परन्तु जो

राज्यो द्वारा एकत्र एवं प्रयुक्त किए जाते हैं। इनमे स्टाम्प शुल्क और अल्कोहल तथा स्वापक औषधों पर लगाए गए उत्पादन शुल्क शामिल किए जाते हैं। दूसर कुछ ऐसे कर हैं जो केन्द्र द्वारा लगाए एवं एकत्र किए जाते हैं परन्तु जिनसे प्राप्त कुल आय राज्यों सरकारों को सौंप दी जाती है। इन कर में हैं उत्तराधिकार एवं सम्पदा शुल्क सवारीयों पर सीमा कर रेल भाड़े और किराए पर कर हिस्सा बजारों और धावी बाजारों में किए गए सौदे पर कर आदि। इनमें से कृषिभूमि को छोड़ अन्य सम्पत्ति पर सम्पदा शुल्क को बांट की जाती है। इनमें से 1 प्रतिशत सहाय क्षेत्र को दिया जाता है और शेष वित्तीय आयोग (Finance Commission) की सिफारिशों के आधार पर बांटा जाता है। रेलों के किराये पर कर 1957 में लगाया गया और 1961 में समाप्त कर दिया गया। ताँस निगम आय पर कर छोड़कर अन्य आप पर कन्द्रीय कर और उत्पादन शुल्क जो सहाय सरकार द्वारा लगाए और एकत्र किए जाते हैं परन्तु जो राज्यों के साथ एक विभक्तित्व दग से बांटे जाते हैं। कारखाना निर्मित कपड़े चानी और तम्बाकू पर अतिरिक्त उत्पादन शुल्क के बदले 1957 में इन वस्तुओं पर राज्याय बिक्री कर (State Sales Tax) लगाया गया। यह कर सहाय सरकार द्वारा लगाया जाता है और इससे समग्र आय को राज्याय में इस प्रकार बांटा जाता है कि विस्थापित बिक्री कर से पूर्व प्राप्त होने वाली आय की गारण्टी प्रत्येक राज्य को दी जा सके।

**सहायता अनुदान (Grant in aid)**—राज्यीय सरकारों को कुछ महत्वपूर्ण कल्याणकारी एवं विकासमय कार्य सौंपे गए हैं परन्तु मांग को पूरा करने के लिए पर्याप्त ससाधन नहीं हैं। इस उद्देश्य को पूरा करने के लिए केन्द्रीय सरकार ने एक स्थापित व्यवहार बना लिया है कि सहायता अनुदान के रूप में अपने कुछ साधन राज्यों को दे दे। भारत

में सघ राज्य सम्बन्धों (Union State relations) में सहामता अनुदान को महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त हो गया है। ये अनुदान वित्तीय साधनों में अन्त राज्याय असमानताओं (Inter state disparities) को दूर करने में विशेष सहायता देते हैं। इनके द्वारा विभिन्न राज्यों में उपलब्ध अनिवार्य कल्याणकारी सेवाओं और विकासमय प्रोग्रामों में कुछ हद तक केन्द्राय नियन्त्रण और समन्वय भी कायम हो जाता है।

**ऋण (Loans)**—राज्यीय सरकारों को बाजार से उधार लेने का अधिकार प्राप्त है परन्तु वे सहाय सरकार से धा उधार ले सकते हैं जिसके परिणामस्वरूप केन्द्र सरकार का राज्याय उधार और व्यय पर काफी नियन्त्रण प्राप्त हो जाता है। हान हा के वर्षों में राज्यों द्वारा केन्द्र सरकार से मागे जाने वाले वार्षिक उधार की दर बहुत काफी बढ़ गयी है। अन्य उद्देश्यों के अतिरिक्त सिचाई नदी घाटा परियोजनाओं कृषि विकास पुनवास सामुदायिक विकास और औद्योगिक गृह निर्माण (Industrial housing) के लिए भी उधार दिया जाता है। राज्य सरकार केन्द्र सरकार के पास जमा के रूप में कुछ राज्यीय और स्थानीय राशिवा भी रखती हैं जो वास्तव में केन्द्र द्वारा दिए गए ऋण होते हैं और जिनका प्रयोग सामान्य उद्देश्यों के लिए किया जाता है।

**राज्यों को हस्तांतरित साधन (Resources transferred to states)**

तालिका 1 से पता चलता है कि केन्द्र से राज्यों को प्राप्त होने वाले साधनों का योगदान बढ़ता जा रहा है।

1951 52 में केन्द्र से हस्तांतरित साधनों द्वारा कुल राज्यीय व्यय के 25 प्रतिशत के लिए वित्त सुटाया गया परन्तु 1987 88 में यह अनुपात घटकर 46 प्रतिशत हो गया। केन्द्र से राज्यों को हस्तांतरित साधनों की बढ़ती हुई प्रवृत्ति ताँन ताँतो का प्रमाण देती है (क) केन्द्रीय एवं राज्यीय वित्त

तालिका 1. केन्द्र सरकार से राज्यों को हस्तांतरित साधन

(कोड़ रुपए)

विभाजित कर	अनुदान	शुल्क ऋण	कुल साधन
1950 51	53	32	73
समय की गणना (1951 56)	344	288	799
द्वितीय धावना (1956 61)	668	789	1 411
तृतीय धावना (1961 66)	1 196	1 304	2 500
चतुर्थ धावना (1966 69)	1 282	1 389	2 676
— 1969 74	4 462	3 831	5 347
— 1974 79	8 337	8 135	15 101
— 1979 84	—	15 470	25 282
— 1984 89	47 60	42 10	53 320
— 1989 94	98 83	90 720	1 23 530
— 1994 99	—	54 650	2 44 260

मे अधिकाधिक समन्वय हो रहा है (ख) राज्य सरकार केन्द्र पर बुरी तरह निर्भर होती जा रही है और (ग) केन्द्र द्वारा राज्यों के मामलों में दखल देने की शक्ति बढ़ती जा रही है।

औसत रूप में प्रथम योजना में राज्यों को केन्द्र से 280 करोड़ रुपए की वार्षिक राशि हस्तांतरित की गयी यह राशि दूसरी योजना में 570 करोड़ रुपए, तीसरी योजना में 1 130 करोड़ रुपए, चौथी योजना में 3 020 करोड़ रुपए और पाचवीं योजना में 5 060 करोड़ रुपए और छठा योजना में 10 090 करोड़ रुपए और सातवीं योजना में 21 000 करोड़ रुपए हो गयी। यह वृद्धि वित्त आयोगों की सिफारिशों का परिणाम थी। इस प्रकार राज्यों के कुल व्यय का 45 प्रतिशत केन्द्र से हस्तांतरित साधना द्वारा उपलब्ध कराया जाता है।

केन्द्र से राज्यों को हस्तांतरित साधन तीन प्रकार के होते हैं - कर अनुदान और ऋण। राज्यों के साधनों में सबसे अधिक वृद्धि अनुदानों के रूप में हुई है जो राज्यों की बढ़ती हुई वित्तीय आवश्यकताओं का संकेतक है। करो में से सघीय उत्पादन शुल्क के भाग में सबसे अधिक वृद्धि हुई है। इसका मुख्य कारण विभाज्य उत्पादन शुल्कों की सूची में सम्मिलित वस्तुओं की संख्या में वृद्धि है। विभिन्न करो से प्राप्त होने वाली आय में वृद्धि के कारण भी करा एवं शुल्कों के राज्यों के भाग में वृद्धि हुई।

## 2 वित्त आयोग

(Finance Commissions)

सविधान के आधीन राष्ट्रपति को वित्त आयोग नियुक्त करना पड़ता है। आयोग को इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति को निम्नलिखित विषयों में सिफारिशें करनी होती हैं - (क) केन्द्र और राज्यों के बीच करो से राजस्व की बांट करना और फिर विभिन्न राज्यों में राजस्व बांटना (ख) वे सिद्धान्त निर्धारित करना जिनके आधीन राज्यों को सहायता अनुदान (Grants in aid) उपलब्ध कराया जाए और (ग) केन्द्र और राज्यों के वित्तीय सम्बन्धों के बारे में किसी अन्य मामले की जांच करना। वित्त आयोग की नियुक्ति बहुत महत्वपूर्ण है क्योंकि इससे माध्यम से केन्द्र और राज्यों के बीच बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार वित्तीय सम्बन्धों में परिवर्तन की गुंजाइश है।

सविधान के चानू होने के पश्चात् दस वित्त आयोग नियुक्त किए जा चुके हैं जिन्होंने अपनी सिफारिशें प्रस्तुत की हैं। इन वित्त आयोगों का सिफारिशों को तीन शीर्षकों के आधीन बांटा जा सकता है - (1) आयकर तथा अन्य करा का विभाजन तथा वितरण (11) अनुदान और (22) सघ द्वारा राज्यों को दिए गए ऋण।

(1) आयकर की बांट एवं वितरण—वैयक्तिक

आयकर सघीय सरकार द्वारा लगाया और एकत्र किया जाता है। प्रथम वित्त आयोग ने कर से प्राप्त राशि का 55 प्रतिशत राज्यों में बांटने की सिफारिश की। इस राशि का 80 प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर और 20 प्रतिशत राज्य से एकत्र की गयी राशि के आधार पर बांटने के लिए कहा गया। दूसरे वित्त आयोग ने राज्य के भाग को 55 प्रतिशत से बढ़ाकर 60 प्रतिशत कर दिया। तीसरे वित्त आयोग ने इस भाग को और बढ़ा कर 66 प्रतिशत करने की सिफारिश की। चौथे और पाचवें वित्त आयोग ने आयकर से प्राप्त वा 75 प्रतिशत राज्यों को देने की सिफारिश की। छठे वित्त आयोग (1972) ने कुल आयकर के 80 प्रतिशत को राज्यों में बांटने की सिफारिश की। सातवें और आठवें वित्त आयोग ने आयकर का 85 प्रतिशत राज्यों के लिए निश्चित किया। जाहिर है कि प्रत्येक उत्तरोत्तर वित्त आयोग ने राज्यों के भाग को बढ़ा दिया। किन्तु दसवें वित्त आयोग ने अपनी रिपोर्ट में 1995-2000 की अवधि के लिए आय-कर से शुद्ध प्राप्ति के 77.5 प्रतिशत को राज्यों को हस्तांतरित करने की सिफारिश की है। (देखिए तालिका 2)

तालिका 2 आयकर के सम्बन्ध में वित्त आयोगों की सिफारिशें

वित्त आयोग	आयकर में राज्यों का भाग	राज्यों में आयकर का वितरण	
		जनसंख्या के आधार पर	एकत्र की गई कर आय के आधार पर
पहला	55	80	20
दूसरा	60	90	10
तीसरा	66	80	20
चौथा	75	80	20
पाचवा	75	90	10
छठा	80	90	10
सातवें से नवें	85	90	10
दसवा	77.5	90	10

जहां तक आयकर प्राप्ति के विभिन्न राज्यों में बांटने का प्रश्न है पहले कुछ वित्त आयोगों ने जनसंख्या और कर एकत्रीकरण (Tax collection) की दोहरी कसौटी का प्रयोग किया। इससे अनुसार इस राशि का 80 प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर और 20 प्रतिशत राज्य से एकत्र की गयी धनराशि के आधार पर बांटा गया। इस कसौटी के आधार पर ऐसे राज्यों को जिनकी जनसंख्या अधिक थी और ऐसे समृद्ध राज्य जो आयकर राजस्व में अधिक योगदान देते थे लाभ होना स्वाभाविक था। दूसरे वित्त आयोग ने राज्य की जनसंख्या को वितरण का अधिक महत्वपूर्ण आधार माना और आयकर के विभाजनीय स्रग्रह (Divisible pool) का 90 प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर

बंटने को सिफारिश की। इस कसौटी का व्यापारिक लाभ उत्तर प्रदेश और बिहार जैसे अधिक जनसंख्या वाले राज्यों को होना था जो भारत के सबसे गरीब राज्य भी थे। इस स्थिति को तीसरे और चौथे वित्त आयोग ने पस्तट दिया। परिणामतः आयकर एकत्रीकरण के आधार को 20 प्रतिशत कर दिया जिससे महाराष्ट्र और पश्चिमी बंगाल जैसे राज्यों को लाभ हुआ क्योंकि इनका आयकर में योगदान अधिक था। कारण यह है कि इनमें बम्बई और कलकत्ता जैसे महानगर स्थित थे। पाचवें वित्त आयोग के पश्चात् फिर आयकर वितरण के फार्मूले में राज्य की जनसंख्या को मुख्य कसौटी बनाया गया।

पहली बार अठवें वित्त आयोग ने जिसके अध्यक्ष श्री बाई बी चव्हाण थे, राज्यों में आयकर के वितरण का एक नया फार्मूला लागू किया।

(i) आयकर से शुद्ध प्राप्ति का 10 प्रतिशत राज्यों में आयकर के योगदान के आधार पर वितरित किया जाता रहेगा,

(ii) शुद्ध प्राप्ति का 90 प्रतिशत राज्यों में निम्नलिखित कसौटियों के आधार पर बांटा जाएगा

25 प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर

25 प्रतिशत प्रति व्यक्ति आय को विलोम को जनसंख्या से गुना के आधार पर, और

50 प्रतिशत राज्य की प्रति व्यक्ति आय और सबसे अधिक प्रति व्यक्ति आय वाले राज्य (अर्थात् पंजाब) के बीच अन्तर को जनसंख्या से गुना के आधार पर।

इन तीन कारकों वाले फार्मूले का उद्देश्य राज्यों में भारी मात्रा में सम्यता (Equity) लाना है। नवें वित्त आयोग ने भी मूल रूप में कुछ छोटे-मोटे सशोधनों के साथ इसी फार्मूले का अनुसरण किया। आयकर की प्राप्तियों को बांट के लिए नवें वित्त आयोग ने अन्तः यह फार्मूला स्वीकार किया है

नवें वित्त आयोग ने इसमें एक और कसौटी जोड़ दी अर्थात् राज्यों के पिछड़ेपन का समुक्त सूचकांक (Composite index) जो दो तत्वों पर आधारित होगा (क) राज्य में अनुसूचित एवं जनजातियों की जनसंख्या और (ख) 1981 की जनगणना के आधार पर विभिन्न राज्यों में कृषि-प्रतिक्रिया को संख्या। नवें वित्त आयोग के अनुसार समुक्त सूचकांक बहुत हद तक राज्य में निर्धनता और पिछड़ेपन का सही संकेतक होगा।

दसवें वित्त आयोग ने अठवें और नवें वित्त आयोगों के फार्मूले का मूल्यांकन कर आयकर को विभाजनयोग्य राशि को के लिए निम्नलिखित फार्मूले को सिफारिश की है

(क) 20 प्रतिशत 1971 की जनगणना के आधार पर,

(ख) 60 प्रतिशत प्रति व्यक्ति आय के अन्तर के आधार पर,

(ग) 5 प्रतिशत समायोजित क्षेत्र (Adjusted areas) के आधार पर,

(घ) 5 प्रतिशत अथ सरचना के सूचकांक के आधार पर, और

(ङ) 10 प्रतिशत कर-प्रत्यक्ष के आधार पर।

(ii) उत्पादन शुल्क (Excise duty) को बांट एवं वितरण-प्रथम वित्त आयोग ने तीन वस्तुओं अर्थात् तम्बाकू, दियासलाई और तनस्पति पदार्थों पर लागू हुए उत्पादन शुल्क का 40 प्रतिशत राज्यों में जनसंख्या के आधार पर बांटने को सिफारिश की। दूसरे और तीसरे वित्त आयोग ने इस क्षेत्र में वस्तुओं की संख्या को और बढ़ा दिया। चौथे वित्त आयोग ने 45 वस्तुएं शामिल कीं किन्तु राज्यों को इनसे प्राप्त कुल आय का 20 प्रतिशत देने को सिफारिश की जिसमें 60 प्रतिशत जनसंख्या के आधार पर और शेष राज्य के आर्थिक और सामाजिक पिछड़ेपन के आधार पर। पाचवें वित्त आयोग ने भी लगभग वही सिफारिश की जो चौथे वित्त आयोग ने की थी। छठे वित्त आयोग ने भी उत्पादन-शुल्क में राज्यों का भाग तो 20 प्रतिशत ही रखा परन्तु इसके वितरण का आधार बदल दिया—75 प्रतिशत तो जनसंख्या के आधार पर और 25 प्रतिशत राज्य के पिछड़ेपन के आधार पर। सातवें वित्त आयोग ने राज्य का भाग उत्पादन-शुल्क से प्राप्ति का 40 प्रतिशत निश्चित करने की ओर इसके विन्यास के लिए नया फार्मूला अपनाया को सिफारिश की। अठवें वित्त आयोग ने राज्यों के भाग को बढ़ाकर 45 प्रतिशत कर दिया और 40 प्रतिशत का वितरण नए फार्मूले के आधार पर और 5 प्रतिशत बांटे वाले राज्यों के लिए रखा गया। नवें वित्त आयोग ने 45 प्रतिशत को समग्र प्राप्ति को एक संनैकित राशि (Consolidated amount) के रूप में वितरित करने का प्रस्ताव किया, (इसको बजाए कि इसे 40 प्रतिशत और 5 प्रतिशत के दो खण्डों में बांट जाए)। (देखिए तालिका 3)

किन्तु दसवें वित्त आयोग ने संघीय उत्पादन-शुल्कों को शुद्ध प्राप्ति के भाग को बढ़ा कर 47.5 प्रतिशत कर दिया। उत्पादन-शुल्कों के राज्यीय-भाग में वृद्धि का उद्देश्य आयकर में इनके भाग में को गयी कमी को क्षतिपूर्ति करना है।

यहां इस बान पर बत देने की जरूरत है कि सभी वित्त आयोगों ने एक मूल उद्देश्य अपने सामने रखा, अर्थात् केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों में राज्यों के भाग को बढ़ाना। पहले कुछ वित्त आयोगों ने अधिवर्धित उत्पादन-शुल्कों को विभाजनयोग्य संग्रह (Divisible pool) में लाने की कोशिश की परन्तु राज्यों के प्रत्यक्ष भाग को कम कर दिया किन्तु सातवें, अठवें और नवें वित्त आयोगों ने (क) सभी

तालिका 3 उत्पादन-शुल्क के बारे में वित्त आयोगों की सिफारिशें

वित्त आयोग	उत्पादन शुल्क में राज्य का भाग आधार पर	उत्पादन शुल्क का वितरण	
		जनसंख्या के आधार पर	राज्य के पिछड़ेपन जैसी अन्य शक्तों के
पहला	3 शुल्कों का 40%	40	60
दूसरा	8 शुल्कों का 25%	40	60
तीसरा	35 शुल्कों का 20%	40	60
चौथा	45 शुल्कों का 20%	80	20
पांचवा	45 शुल्कों का 20%	80	20
छठा	45 शुल्कों का 20%	75	25
	सभी शुल्कों का 40%	25	75
सातवा			
आठवा एव नवा	सभी शुल्कों का 45%	25	75
दसवा	सभी शुल्कों का 47 1/2%	20	80

केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों (Central excise duties) को विभाजनीय संग्रह में शामिल कर दिया और (ख) राज्यों के भाग को पहले 20 प्रतिशत से बढ़ाकर 40 प्रतिशत और अन्ततः इसे 47.5 प्रतिशत कर दिया। अतः समय के साथ-साथ वित्त आयोग राज्यों को वित्त आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों पर निर्भर करते रहे हैं।

जहाँ तक केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों से प्राप्तियों के वितरण का सम्बन्ध है वित्त आयोग ने आरम्भ में दो कसौटियाँ अपनायीं अर्थात् राज्य की जनसंख्या और राज्य का पिछड़ापन। इस प्रणाली में स्पष्टतः अधिक जनसंख्या वाले परन्तु आर्थिक दृष्टि से पिछड़े राज्यों जैसे उत्तर प्रदेश और मध्य प्रदेश को लाभ पहुँचाया। सातवें वित्त आयोग ने सबसे पहले केन्द्रीय उत्पादन-शुल्कों के वितरण के लिए एक नया फार्मुला लागू किया जिसमें प्रत्येक अंग को 25 प्रतिशत महत्व दिया गया (क) जनसंख्या (ख) राज्य की प्रति व्यक्ति आय में वृद्धि (ग) प्रत्येक राज्य में निर्धनता की जनसंख्या और (घ) राज्यों के बीच आय समता (Income equalisation) के फार्मुले को। आठवें वित्त आयोग ने एक और नया फार्मुला लागू किया जिसका आधार राज्यों में आय कर के वितरण के लिए इस्तेमाल किया जाने वाला फार्मुला ही था।

नवें वित्त आयोग की नयी कसौटियों का ध्यानपूर्वक मूल्यांकन करने से पता चलता है कि केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों की प्राप्तियों के अन्तःराज्यीय विभाजन के लिए पिछले वित्त आयोगों के फार्मुले को और सशोधित किया गया है।

(i) राज्यों के बीच 25 प्रतिशत भाग 1971 की जनगणना के आधार पर वितरित किया जाना चाहिए।

(ii) 12.5 प्रतिशत का वितरण राज्यों के बीच आय समायोजित कुल जनसंख्या (Income Adjusted Total Population) के आधार पर होना चाहिए।

(iii) 12.5 प्रतिशत का वितरण पिछड़ेपन के सूचकांक के आधार पर किया जाना चाहिए।

(iv) 33.5 प्रतिशत के वितरण का आधार राज्य की प्रति व्यक्ति आय और सबसे अधिक आय वाले राज्य (अर्थात् पंजाब) की आय से अन्तर को सम्बन्धित राज्य की 1971 की जनसंख्या से गुणा करके होना चाहिए।

(v) 16.5 प्रतिशत का वितरण करो के अन्तरण के पश्चात् छोटे राज्यों के बीच होना चाहिए।

दसवें वित्त आयोग ने आयकर के विभाजन के फार्मुले का ही प्रयोग किया जिसके आधार पर उत्पादन-शुल्कों की शुद्ध प्राप्तियों के 40 प्रतिशत का वितरण किया जाएगा। शेष 7.5 प्रतिशत छोटे राज्यों के बीच बाँटा जाएगा।

बिक्री कर के एवज में अतिरिक्त उत्पादन-शुल्क-सामान्य उत्पादन-शुल्कों के अतिरिक्त केन्द्र बिक्री कर के एवज में सूते वस्त्रों तम्बाकू और चीनी पर अतिरिक्त उत्पादन-शुल्क भी लगाता रहा है और इनसे समग्र प्राप्तियों का वितरण राज्यों में किया जा रहा है। चूँकि अतिरिक्त उत्पादन-शुल्क बिक्री कर के एवज में लगाये जाते हैं जो कि स्वयं उपभोग पर कर है विभिन्न राज्यों के भाग इन वस्तुओं के उपभोग में उन राज्यों के भाग के अनुरूप ही हैं।

नवें वित्त आयोग ने यह संकेत दिया है कि इन वस्तुओं के राज्यवार उपभोग (Statewise consumption) के आकड़े उपलब्ध नहीं हैं और इसलिए अतिरिक्त उत्पादन-शुल्कों से प्राप्त निवल आय में अलग-अलग राज्यों का भाग निर्धारित करने के लिए राष्ट्रीय घरेलू उत्पाद (State domestic product) और जनसंख्या के प्रयोग की सिफारिश की है। दसवें वित्त आयोग ने इस आवंटन योजना को बदल दिया है।

**रेल यात्री किराए पर कर के एवज में अनुदान**

संविधान के अनुच्छेद 269 में अन्य मदों के साथ रेल-यात्री किराए पर कर का जिक्र किया गया है। यह कर पहली बार 1957 में लगाया गया और इससे प्राप्त आय अन्य राज्यों में वितरित कर दी गयी। 1961 में इस कर को समाप्त कर दिया गया। वास्तव में इस कर का विलयन मूल-किराए (Basic fare) में कर दिया गया और राजस्व में परिणामित होने वाली हानि की क्षतिपूर्ति करने के लिए राज्यों के लिए अनुदान की पद्धति कायम की गयी। 1971 में रेल-यात्री किराए पर कर को पुनर्जीवित किया गया परन्तु 1973 में इसे फिर समाप्त कर दिया गया। इसके बाद वित्त आयोगों को यह दायित्व सौंपा गया कि वे इस कर के एवज में राज्यों को अनुदान देने के बारे में सुझाव दें। इस बारे में दो बातों पर निर्णय लेना है—(क) रेल-यात्री किराए के एवज में केन्द्र कितने अनुदान की मात्रा का राज्यों को अन्दरूण करे अर्थात् क्या यह एक निश्चित राशि होनी चाहिए या यह कुल रेल-यात्री प्राप्ति का प्रतिशत निश्चित किया जाना चाहिए? (ख) अनुदान के अन्तर्गत राष्ट्रीय विभाजन (Inter-state sharing) का आधार क्या होना चाहिए?

पहले प्रश्न पर केन्द्र और राज्यों के बीच हमेशा मतभेद रहा है। जब इस कर को समाप्त किया गया तब यह गैर-उपनगरीय रेलवे यात्री प्राप्ति का 10.7 प्रतिशत योगदान देता था। अतः राज्य हमेशा इस बात पर इशारा करते रहे हैं कि अनुदान की मात्रा रेलवे यात्री प्राप्ति के 10.7 प्रतिशत पर निश्चित होनी चाहिए। परन्तु रेलवे विभाग सदा इस बात पर परिद्ध रहा है कि अनुदान एक निश्चित राशि के रूप में तय कर दिया जाना चाहिए। यह राशि मौलिक रूप में 23 करोड़ रुपये निश्चित की गयी। आठवें वित्त आयोग ने इसे बढ़ाकर 95 करोड़ रुपये कर दिया जो कि उस समय पर रेलवे यात्री प्राप्ति का 10.7 प्रतिशत था। अनुदान की निश्चित राशि तय करने के लिए रेलवे ने निम्नलिखित तर्क दिए—

(क) रेलवे के सामाजिक दायित्वों का आभात लगातार बढ़ता रहा है और रेलों को यात्री किराए में सहाय्य प्रदान

करने और वस्तुओं पर निम्न भाड़े के रूप में 2,000 करोड़ रुपये को वार्षिक हानि हो रही है। दूसरे शब्दों में, रेल न केवल यात्री यातायात को सहाय्य प्रदान कर रही है बल्कि माल यातायात को भी।

(ख) रेलवे-प्राप्तियों को केन्द्र सरकार के कर-उत्पन्न के तुल्य नहीं मानना चाहिए जिसका एक भाग राज्यों पर निर्भर होता है। रेलवे का एक विकासशील अर्थव्यवस्था को मांग को पूरा करने के लिए एक आधुनिक और कुशल परिवहन अर्थ संरचना (Transport infrastructure) की व्यवस्था के लिए पर्याप्त साधन जुटाने होंगे। परिणामतः यदि रेल-यात्री किराए पर कर के एवज में अनुदान की राशि बढ़ायी जाती है तो इससे उनके विकास पर दुष्प्रभाव पड़ेगा।

नवें वित्त आयोग ने राज्यों की इस मांग की अस्वीकार कर दिया कि रेल-यात्री किराए पर कर के एवज में उन्हें गैर-उपनगरीय रेल-यात्री आय पर 10.7 प्रतिशत क्षतिपूर्ति अनुदान मिलना चाहिए। साथ ही आयोग ने रेलवे के तर्कों के अनुसार अनुदान की मात्रा को 95 करोड़ रुपये तक ही सीमित करने से इन्कार कर दिया। अतः आयोग ने आठवाँ योजना की अवधि (1990-95) के लिए प्रति वर्ष 150 करोड़ रुपये की एकमुश्त राशि निश्चित की।

आठवें वित्त आयोग की भांति दसवें वित्त आयोग ने रेलवे के तर्कों को अस्वीकार कर दिया और बहुत से राज्यों से अपनी सहमति व्यक्त की अर्थात् अनुदान का भाग गैर-उपनगरीय रेलवे यात्रियों से प्राप्ति का 10.7 प्रतिशत होना चाहिए। चूँकि 1992-93 के वर्ष के लिए उपलब्ध आंकड़ों में यह राशि 3,540 करोड़ रुपये थी दसवें वित्त आयोग ने इसका 10.7 प्रतिशत अर्थात् 380 करोड़ रुपये राज्यों को प्रतिवर्ष 1995-2000 की अवधि के दौरान देने की सिफारिश की।

**सम्पदा-शुल्क (Estate Duty)**

सम्पदा-शुल्क 1953 में लागू किया गया जिससे होने वाली समग्र आय राज्यों को हस्तान्तरित करने का नियम किया गया। द्वितीय वित्त आयोग ने यह सिफारिश की कि इसका 1 प्रतिशत संघीय क्षेत्रों को दिया जाए और शेष राज्यों में बांट दिया जाए। चौथे पांचवें और छठे वित्त आयोग ने संघीय क्षेत्रों (Union Territories) के भाग को बढ़ाकर 5 प्रतिशत करने की सिफारिश की। सातवें वित्त आयोग ने यह सिफारिश की कि कृषि सम्पदा को छोड़ अन्य प्रकार की सम्पदा से प्राप्त होने वाला सम्पदा शुल्क का विवरण प्रत्येक राज्य में स्थित सम्पदाओं के कुल मूल्य के अनुपात में होना चाहिए। आठवें वित्त आयोग ने सम्पदा शुल्क के वितरण में कोई तयसीला नहीं की।



(iii) 1,250 करोड़ रुपये राज्यों को विशेष समस्याओं के समाधान के लिए

(iv) 4,730 करोड़ रुपये विपत्ति राहत के लिए, और

(v) 5,380 करोड़ रुपये स्थानीय निकायों अर्थात् पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए।

इस प्रकार सहायता अनुदान की कुल राशि 20,300 करोड़ रुपये तक की गयी।

(क) आयकर प्राप्तियों में राज्यों के भाग को 80 प्रतिशत से बढ़ाकर 85 प्रतिशत कर दिया,

(ख) केवल 45 उत्पादन-शुल्कों को अपेक्ष सभी उत्पादन शुल्क केन्द्रीय उत्पादन-शुल्कों के लिए कर-विभाजन के आधीन लाए गए,

(ग) उत्पादन-शुल्कों में राज्यों के भाग को 20 प्रतिशत से बढ़ाकर 40 प्रतिशत और अन्ततोगत्या इसे 45 प्रतिशत तक ले जाना।

इन अधिनियमों (Awards) के परिणामस्वरूप राज्यों को कर-राजस्व का इतना अधिक अन्तरण किया गया कि उनमें से अधिक ने राजस्व-लेख पर अतिरिक्त प्राप्त कर लिया। नवे वित्त आयोग ने आठवीं योजना की अवधि (1990-95) के लिए राज्यों के योजना-भित्त तथा योजना घाटे (Non-plan and plan deficit) का अनुमान लगाया और क्रमशः 15,017 करोड़ रुपये 7,580 करोड़ रुपये के कुल सहायता अनुदान का अधिनियम दिया। इसने केन्द्र के योगदान के रूप में विपत्ति राहत कोष और भोपाल गैस त्रासदी के लिए उदार अनुदान के रूप में 3,137 करोड़ रुपये का प्रावधान भी किया है। दसवें वित्त आयोग ने भी राहत कोष के लिए उदार नीति अपनायी।

### 3. दसवें वित्त आयोग की सिफारिशें (Recommendations of the Tenth Finance Commission)

दसवा वित्त आयोग जून 1992 में कार्यय किया गया और श्री के सी पंत को इसका अध्यक्ष नियुक्त किया गया। इस आयोग ने अपनी रिपोर्ट में निम्नलिखित सिफारिशें कीं।

दसवें वित्त आयोग को यह कहा गया था कि जहां कहीं भी जनसंख्या को करो और शुल्कों एवं सहायता अनुदान के विभाजन में एक कारक समझा जाए, उसके लिए 1971 की जनगणना के आकड़ों का इस्तेमाल करना होगा।

केन्द्र और राज्यों का वित्त एक विश्लेषणात्मक समीक्षा दसवें वित्त आयोग के अनुसार, भारत के राजकीय

वित्त का मूल लक्षण पिछले चार दशकों के दौरान राजकोषीय सन्तुलन (Fiscal balance) में लगातार गिरावट की प्रवृत्ति का बने रहना है।

(क) 1982-83 तक, भारतीय अर्थव्यवस्था में राजस्व अतिरिक्त अनुभव किया गया जिसका प्रयोग पूंजी-व्यय के एक भाग को अदायगी के लिए किया गया।

(ख) 1982-83 के पश्चात् भारतीय अर्थव्यवस्था राजस्व लेख में लगातार घाटे की स्थिति में चलती गयी है। उदाहरणार्थ 1975-76 में इसमें सकल देशीय उत्पाद का 2.5 प्रतिशत राजस्व अतिरिक्त प्राप्त किया गया, किन्तु 1990 में यह 3.6 प्रतिशत के राजस्व घाटे और 1993-94 में यह राजस्व घाटा सकल देशीय उत्पाद का 5.0 प्रतिशत के बराबर हो गया।

राजकोषीय घाटे के रूप में वृद्धि कहीं और अधिक तेज गति से हुई है। उदाहरणार्थ, सकल देशीय उत्पाद के अनुपात के रूप में राजकोषीय घाटा (Fiscal deficit) 1975-76 में 6 प्रतिशत था जो 1990-91 में बढ़कर 12 प्रतिशत हो गया और 1993-94 में यह लगभग 11.5 प्रतिशत था। अतः अर्थव्यवस्था का स्वरूप राजस्व-अतिरिक्त अर्थव्यवस्था से परिवर्तित होकर राजस्व-घाट वाली अर्थव्यवस्था का रूप धारण कर गया।

राजस्व प्राप्ति (Revenue receipts) द्वारा पूंजी-व्यय के एक भाग की पूर्ति की जाती थी, परन्तु अब पूंजी प्राप्ति के अधिकाधिक भाग का प्रयोग राजस्व-व्यय के वित्त-प्रबन्ध के लिए किया जाता है। अतः वित्त-प्रबन्ध का गैर-ऋण कायम करने वाले स्रोत का स्वरूप बदल कर अब बढ़ते हुए आन्तरिक ऋण-प्रस्तुत के स्रोत वाला हो गया है। परिणामतः सार्वजनिक ऋण और ध्याज का भार इतना अधिक हो गया कि यह अब व्यय की सबसे अधिक बढ़ती हुई मद बन गया है। इसके नतीजे के तौर पर राजस्व-व्यय में तीव्र वृद्धि हुई है। बढ़ते हुए राजकोषीय घाटा ध्याज और ध्याज में भारी वृद्धि ने राजकोषीय घाटे को और अधिक बढ़ा दिया है।

1. कर-राजस्व के बारे में समस्या नहीं है। सकल देशी उत्पाद (Gross Domestic Product) के अनुपात के रूप में कुल राजस्व जो 1960-61 में 12 प्रतिशत था बढ़कर 1987-88 में 27.4 प्रतिशत हो गया। इसके बाद यह इसी स्तर पर रहा। इस वृद्धि के मुख्य भाग का कारण कर-राजस्व (Tax revenues) में निरन्तर वृद्धि था जब कि कर-भित्त राजस्व के साक्षों का विरोध न किया जा सका। वर्तमान प्रति व्यक्ति आय के स्तर पर कर-राजस्व में वृद्धि काफी प्रभावशाली थी।

2. अतः राजकोषीय असंतुलन (Fiscal imbalance) का मुख्य कारण सरकारी व्यय की तेजगम वृद्धि है। राजस्व

व्यय का वृद्धि में त्वरण हाल ही के वर्षों में हुआ है।

(1) 1970-80 के दशक के मध्य तक राजस्व-व्यय सम्बल देशीय उत्पाद का 15% था।

(2) तत्पश्चात् 1987-88 में यह बढ़कर सम्बल देशीय उत्पाद के 27 प्रतिशत तक पहुँच गया।

(3) 1987-88 के पश्चात् यह सम्बल देशीय उत्पाद के 27 प्रतिशत पर स्थिर हो गया।

(4) हाल ही के वर्षों में व्यय का संरचना में स्तर की परिवर्तना और लाञ्छनाओं ने गिरावट आया है।

(5) व्याज और वेतन व्यय के मुख्य अर्गों के परिणाम के रूप में उभरे हैं जिसका प्रत्यक्ष कारण सरकार द्वारा व्यय के वित्त प्रबन्ध का ढाँचा और विस्तारी नीतियाँ का अनुसरण है।

दमर्ष वित्त आयोग ने समेत किया है कि व्याज और वेतन अथवा घनयुद्ध व्यय (Committed expenditure) हो समझ जाते हैं जिनमें कमी नहीं की जा सकती। इस प्रकार राज्य प्रतियोगिता की अपेक्षा व्यय का आय नात्र (Income elasticity) अधिक है और इसके परिणामस्वरूप घाटा की प्रवृत्ति बन पड़ गया है। अतः भागीय अर्थव्यवस्था ससाधन आधारित राजकोषीय प्रबन्ध से व्यय आधारित बजट की ओर परिवर्तित हो गया है।

### घाटों का चित्रण (Profile of Deficits)

दमर्ष वित्त आयोग ने केन्द्र सरकार के राज्य एवं राजकोषीय घाटे की सम्बल देशीय उत्पाद के प्रतिशत के रूप में आना है।

वर्ष	राज्य घाटा	राजकोषीय घाटा
1981-82	0.2	5.4
1990-91	3.5	8.4
1994-95	4.3	8.4

जहाँ राजस्व घाटे में वृद्धि होती रही है राजकोषीय घाटा जिसका प्रयोग राज्य घाटे का पूरा करने के लिए किया जाता था भी निरन्तर ही बढ़ रहा है। दमर्ष वित्त आयोग ने स्पष्ट किया है कि स्थिति का असह्यजनक पण्ड राजकोषीय घाटे के वित्त प्रबन्ध का दण्ड है। समय के उपरान्त विशेषकर 1991 के पश्चात् मुद्रास्फूर्ति घाटा (Monetised deficit) महत्वपूर्ण रूप में कम हुआ है और अन्य प्रकार के उधारों का अनुपात बढ़ गया है। परिणामस्वरूप सरकारों के वित्त प्रबन्ध की इकाई-लाभ (Unit cost) बढ़ गया है। अतः यह जल्दी हो गया है कि राज्य घाटे और राजकोषीय घाटे के साथ मुद्रास्फूर्ति घाटे का कम किया जाए।

सरकारों के वित्त-प्रबन्ध का उच्च लागत का प्रमाण बढ़ता हुआ व्याज भुगतान है। अतः ब्याज से उधार या छात्रों बचत एवं अन्य प्राप्तिधारा द्वारा वित्त-प्रबन्ध करने से ऐसे राजस्व-व्यय का प्राप्ताहन मिला है जिसमें कोई वित्तीय प्रयास प्राप्त नहीं होता और पूजा-व्यय का भी एक बड़ा भाग ऐसा है जिसमें अपर्याप्त प्रत्याय प्राप्त होता है। ये दोनों दण्ड विषयहीन और दापपूर्ण हैं। अतः राजकोषीय राग का भूत कारण बढ़ता हुआ व्याज-भुगतान है जिससे लिए उधार का विषयहीन प्रयोग प्रधान कारण है।

दमर्ष वित्त आयोग ने ठम सन्नति का भी निरूपण किया है जिसमें एक मध्यम राज्य अतिरिक्त देने वाला व्यवस्था अथवा भारी घाटे देने लगा है। इसका कारण राज्य खाते की योजना और गैर-योजना (Plan and Non plan) में अलग अलग कर देना था। अतः के दशक के आरम्भिक वर्षों तक योजना राज्य खाते में मामूली घाटा रहा करता था इसके बाद योजना के अन्तर्गत में वृद्धि के फलस्वरूप यह बढ़ गया। इससे विरुद्ध 1990-91 तक गैर-योजना खाते में अतिरिक्त रहा। राज्य और पूजा अर्गों का एक ही वर्ग में इकट्ठा कर देने से और इस योजना-परिचय का नाम देने से यह प्रवृत्ति बन पड़ गया कि उधार का प्रयोग राज्य व्यय के वित्त प्रबन्ध के लिए किया जाए। पण्ड यह अनिवार्य होना चाहिए था कि योजना के लिए राज्य समाधान का पध्द रूप में राज्य प्रतियोगिता के साथ समुत्तन प्राप्त किया जाए। दमर्ष वित्त आयोग के अनुसार राजकोषीय अनुशासन की मूल शर्त का पानन न करना आन्तरिक राजकोषीय अमृतुलन का मुख्य कारण है।" अथवा केन्द्र सरकार अपने बजट में भारी घाटा दिखा रहा है और आने वाले वर्षों में भी बजट घाटा के पूर्वानुमान लगाए गए हैं। साथ ही साथ कोई राज्य ऐसा नहीं जिसने गैर-योजना राज्य खाते में अतिरिक्त का पूर्वानुमान लगाया हो। ऐसी भयंकर स्थिति किसी भी वित्त आयोग के सामने नहीं थी। इस कारण दमर्ष वित्त आयोग का कार्य और भी कठिन हो गया क्योंकि इन के दमर्ष राज्य खाते में समुत्तन स्थापित करना था बरिच पूजा खाते में अतिरिक्त पैदा करना था।

### 1. आयकर का विभाजन

दमर्ष वित्त आयोग ने आयकर की शुद्ध प्राप्तिधारा के विभाजनोप सन्नति के प्रश्न पर विचार करते हुए इस बात की ओर समेत किया कि पहले वित्त आयोग ने आयकर में राज्यों का भाग 55 प्रतिशत निश्चित किया जो बाद के उत्तरागत वित्त आयोग बढ़ाते रहे और सतर्ष वित्त आयोग ने इसे 85 प्रतिशत कर दिया। आन्ध्र और नर्व वित्त आयोग ने इसे 85 प्रतिशत हो रखा।

कुल राज्यों ने मध्य वित्त आयोग के सामने इस

बराबर 100 प्रतिशत करने का तर्क दिया है। राज्यों द्वारा आयकर के भार में वृद्धि के लिए निम्नलिखित तर्क दिए गए हैं।

(1) आयकर को तुलना में निगम कर (Corporation Tax) अधिक लोचपूर्ण सिद्ध हुआ है, परन्तु जबकि 1959 से पूर्व इससे प्राप्त राजस्व विभाजनीय-संग्रह (Divisible pool) का हिस्सा था, अब इसे इस संग्रह से निष्कासित कर दिया गया है।

(2) राज्यों को केन्द्र द्वारा आयकर पर लगातार अधिभार (Surcharge) लगाये से राजस्व को हानि हो रही है परन्तु केन्द्र इसे राजस्व का सामान्य स्त्रोत मानते लगा है।

(3) विभाजनीय संग्रह लगातार सूकड़ता जा रहा है क्योंकि केन्द्रीय बजट में लगभग हर साल बहुत सी राहते और रिमायन्टें दी जाती हैं। इसके अतिरिक्त, आयकर की सुनिश्चिता छूट की सीमा भी बढ़ा दी जाती है।

(4) आर्थिक उदारीकरण के परिपेक्ष्य में राज्यों की व्यय सम्बन्धी जिम्मेदारियाँ, विशेषकर अधःसंरचना (Infrastructure) सम्बन्धी बढ़ती जा रही हैं।

इन सभी बातों को ध्यान में रखते हुए, दसवें वित्त आयोग ने आयकर को शुद्ध प्राप्ति में राज्यों के भाग को 77.5 प्रतिशत पर निश्चित करने की सिफारिश की। बाद में आयोग ने उत्पादन-शुल्क में उचित वृद्धि की भी सिफारिश की। आयोग ने अपनी सिफारिश के पक्ष में दो तर्क दिए हैं।

(क) जो प्राधिकार किसी कर को लगाता है और इसकी व्यवस्था करता है उसे कर की प्राप्ति में महत्वपूर्ण और पर्याप्त भूमिका चाहिए और

(ख) इस कारण भाग में परिवर्तन का राज्यों को हस्तांतरित होने वाले साधनों पर विशेष प्रभाव नहीं पड़ना चाहिए।

दूसरे शब्दों में, दसवें वित्त आयोग ने यह उल्लेख किया कि आयकर के राज्यों के भाग में हुई किसी भी कमी को पूर्ण केन्द्रीय उत्पादन-शुल्क में राज्यों के भाग में वृद्धि द्वारा की जानी चाहिए। अतः वित्त आयोग वस्तुतः यह चाहता था कि आयकर में केन्द्र की पर्याप्त राशि बनी रहनी चाहिए।

विभिन्न राज्यों में आयकर प्राप्ति को बाट क बारे में दसवें वित्त आयोग ने निम्नलिखित कसौटियाँ निर्धारित कीं।

(1) 20 प्रतिशत 1971 की जनगणना के आधार पर

(2) 60 प्रतिशत प्रति व्यक्ति आय में अन्तर के आधार पर

(3) 5 प्रतिशत समायोजित क्षेत्र (Adjusted area) के आधार पर

(4) ॥ प्रतिशत अधःसंरचना सूचकांक (Infra structure index) के आधार पर

(5) 10 प्रतिशत कर-प्रयास (Tax effort) के आधार पर

सिफारिश का यह भाग इस विषय पर पहले आयोगों की सिफारिशों से बहुत भिन्न नहीं है।

## 2 केन्द्रीय उत्पादन-शुल्कों का विभाजन

नवें वित्त आयोग ने केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों में राज्यों के भाग को 45 प्रतिशत पर निश्चित किया था। राज्यों ने दसवें वित्त आयोग से इसे बढ़ाकर 55 से 60 प्रतिशत तक कर देने की माँग की। दसवें वित्त आयोग ने राज्यों के तर्कों पर विचार करने के परन्तु यह सिफारिश की कि केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों में राज्यों का भाग बढ़ा कर 47 ॥ प्रतिशत कर देना चाहिए। इसका कारण आयोग द्वारा आयकर में राज्यों के भाग को कम करना था।

राज्यों में उत्पादन शुल्कों के वितरण के लिए दसवें वित्त आयोग ने निम्नलिखित सिफारिशें कीं।

(क) केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों से शुद्ध प्राप्ति को 40 प्रतिशत राज्यों में उन्हीं कसौटियों के आधार पर बाँटा जाएगा जिनके अनुसार आयकर बाँटा जाता है, और

(ख) केन्द्रीय उत्पादन शुल्कों का शेष 75 प्रतिशत घटे-वाले राज्यों में वितरित किया जाएगा।

## 3 विक्री कर के एवज में अतिरिक्त उत्पादन-शुल्क का विभाजन

चीनी, सूता वस्त्रों और तम्बाकू पर लगाए गए अतिरिक्त उत्पादन-शुल्क (Additional excise duties) को समग्र शुद्ध प्राप्ति राज्यों को सौंप दी जाती है और वित्त आयोग ने शुद्ध आय (Net proceeds) के अन्तः राज्यों के वितरण के केवल सिद्धान्त की सिफारिश की है। अतिरिक्त उत्पादन शुल्क विक्री कर (Sales tax) के एवज में लगाए जाते हैं जो कि उपभोग पर कर है। इस प्रकार वित्त आयोगों ने अतिरिक्त उत्पादन शुल्कों का वितरण प्रत्येक राज्य में इन वस्तुओं के उपभोग के आधार पर किया है। नवें वित्त आयोग ने यह संकेत दिया कि इन वस्तुओं के राज्यवार उपभोग (Statewise consumption) के आकड़े उपलब्ध नहीं हैं और इसलिए अतिरिक्त उत्पादन-शुल्कों से प्राप्त निवल आय में अलग अलग राज्यों का भाग निर्धारित करने के लिए राज्यीय घरेलू उत्पाद (State domestic product) और जनसंख्या के प्रयोग की सिफारिश की। दसवें वित्त आयोग ने भी नवें वित्त आयोग की सिफारिश को ही पुष्टि की है और इसके अग्रसर द्वाये में कोई भी परिवर्तन नहीं किया है।

#### 4 रेल यात्री किराए पर कर (Tax on passenger fares) के एवज में अनुदान

रेल यात्री किराए पर कर 1973 में हटा दिया गया और राज्यों को इस हानि को पूर्ति के लिए अनुदान की एक प्रणाली चालू की गयी। दसवें वित्त आयोग ने इस विषय पर पिछले वित्त आयोगों की सिफारिशों की समीक्षा की। राज्य सरकारें हमेशा इस बात पर बल देती रही हैं कि अनुदान की मात्रा गैर-उपनगरीय यात्री किराये (Non suburban passenger fares) से प्राप्त होने वाली आय के 10.7 प्रतिशत के बराबर होनी चाहिए क्योंकि जब 1973 में यात्री किराए पर कर हटाया गया था तब उसका योगदान इतना ही था। इसके विरुद्ध रेलवे की मात यह रहा है कि वे उपनगरीय रेल यात्री आय के 10.7 प्रतिशत के बराबर अनुदान से इस भार को सहन नहीं कर सकती क्योंकि (i) रेल न केवल यात्री बल्कि माल यातायात को भी साहाय्यित दरों (Subsidized rates) पर उपलब्ध कराती हैं और परिणामतः उनका वार्षिक हानि 2000 करोड़ रुपये है (ii) रेलों के चलाने का लागत में वृद्धि रेलों द्वारा भाड़े में वृद्धि करने पर सामाजिक घटत हुए बजट समर्थन (Budgetary support) आदि के कारण यात्री किराए पर कर के एवज में सहायता-अनुदान (Grant in aid) बढ़ाना जरूरी हो गया है।

दसवें वित्त आयोग ने रेलवे के तर्कों को अस्वीकार कर दिया क्योंकि यह अनुदान रेलों द्वारा नहीं दिया जाता बल्कि केन्द्र सरकार का दान पड़ता है। वित्त आयोग ने राज्यों के दृष्टिकोण का स्वीकार किया और यह सिफारिश की कि सहायता-अनुदान यात्री किराए पर कर के 10.7 प्रतिशत के बराबर होना चाहिए। दसवें वित्त आयोग ने यह भी कहा कि वर्ष 1992-93 के लिए (अद्यतन वर्ष जिसके लिए आकड़े उपलब्ध हैं) कुल गैर-उपनगरीय यात्री किराए से 3540 करोड़ रुपये की आय प्राप्त हुई। इस कारण इसका 10.7 प्रतिशत अर्थात् 380 करोड़ रुपये वित्त आयोग द्वारा अनुदान निश्चित कर दिया गया जो कि राज्यों को प्रत्येक वर्ष 1995-2000 की अवधि के दौरान प्राप्त होगा।

#### 5 सहायता अनुदान (Grant-in-aid)

दसवें वित्त आयोग ने यह अनुमान लगाया कि राजस्व खान में घाटा 7580 करोड़ रुपये होगा और इसको देखते हुए 1995-2000 की अवधि के लिए 7580 करोड़ रुपये के अनुदान की सिफारिश की। आयोग को सोचे गए विचारार्थ विषयों (Terms of reference) में इससे यह आग्रह किया गया था कि यह राज्यों को अनुदान बढ़ाते समय प्रशासन के आधुनिकीकरण और विकास-भिन्न क्षेत्रों में स्टैंडर्ड बढ़ाने का ध्यान रखे। दसवें वित्त आयोग ने उन्नयन (Upgradation) के लिए निम्नलिखित क्षेत्रों को चुना

(क) जिला प्रशासन-पुलिस अग्निशमन सेवा जेल रिवाइड कक्ष खजाने एवं खाते।

(ख) शिक्षा-कन्याओं की शिक्षा को बढ़ावा देना उच्चतर प्राथमिक स्कूलों के लिए अतिरिक्त सुविधाएं, प्राथमिक स्कूलों के लिए पीने के पानी की सुविधाएं।

(ग) विशेष समस्याएं-अतः दसवें वित्त आयोग ने उन्नयन अनुदान (Upgradation grants) के लिए 1,360 करोड़ रुपये और राज्यों की विशेष समस्याओं के लिए 1,250 करोड़ रुपये के अनुदान की सिफारिश की।

इसके अतिरिक्त दसवें वित्त आयोग ने सिफारिश की कि (i) राजस्व खाते पर घाटे की पूर्ति के लिए 7,580 करोड़ रुपये का सहायता अनुदान (ii) विपत्ति राहत के लिए 4,730 करोड़ रुपये और (iii) स्थानीय निकायों अर्थात् पंचायतों और नगरपालिकाओं के लिए 5380 करोड़ रुपये का अनुदान दिया जाएगा।

इस प्रकार कुल मिला कर दसवें वित्त आयोग ने 1995-2000 की अवधि के लिए 20300 करोड़ रुपये के सहायता अनुदान की सिफारिश की।

#### 6 राज्यों की ऋण-स्थिति (Debt position)

पहले भी वित्त आयोगों को राज्यों की ऋण-स्थिति विशेषकर उधे केन्द्र द्वारा दिए गए ऋणों की समीक्षा करनी जरूरी थी। पांचवें वित्त आयोग को छोड़ अन्य वित्त आयोगों ने यह कार्य सतरी रूप से किया। नवें वित्त आयोग को विशेष रूप में यह निर्देश दिया गया कि वह 31 मार्च 1989 तक राज्यों की ऋण स्थिति का मूल्यांकन करे और उपचारात्मक उपायों का सुझाव दे। दसवें वित्त आयोग को 31 मार्च 1994 तक राज्यों की ऋण-स्थिति की समीक्षा करने और राजकोषीय घाटे को कम करने के उपायों की सिफारिश करने का निर्देश दिया गया। दसवें वित्त आयोग ने राज्यों एवं बैंकों के विचारों को धृष्टि में रखकर अपनी सिफारिशें दीं। आयोग ने इस सम्बन्ध में निम्नलिखित मार्गदर्शी सिद्धान्त तय किए

(क) राजकोषीय प्रणाली पर सामाजिक (Constitutional) ऋण-राहत की मात्रा जो मध्यकालीन परिषद के उपलब्ध करायी जा सकती है का सीमित कर देते हैं।

(ख) साथ ही ऐसे राज्य जो बहुत अधिक राजकोषीय दबाव के अधीन कार्य कर रहे हैं उन्हें सहायता देनी चाहिए और

(ग) बेहतर राजकोषीय प्रबन्ध के लिए प्रोत्साहन देने चाहिए।

तदनुसार दसवें वित्त आयोग ने निम्नलिखित राहत एवं उपचारात्मक उपायों की सिफारिश की

(i) राजकोषीय निष्पादन (Fiscal performance) के साथ जुड़ी हुई सभी राज्यों के लिए सामान्य ऋण राहत (General debt relief) की योजना

(ii) राजकोषीय दबाव के अधीन कार्य करने वाले राज्यों (अर्थात् उड़ीसा बिहार उत्तर प्रदेश) के लिए विशेष राहत। इन तीन राज्यों के लिए 1989-95 के दौरान लिए गए

# केन्द्र और राज्यों के बीच वित्तीय सम्बन्ध

तालिका 4 पिछले पांच वित्त आयोगों द्वारा वैधानिक हस्तांतरण के अग

करोड़ रुपये

कर हस्तांतरण	घटि सम्बन्धी अनुगत	अन्य अनुगत	कुल अनुगत	कुल हस्तांतरण
पावना आयोग	3 590 (88)	490	490 (12)	4 080 (100)
छठा आयोग	6 940 (80)	820	1 750 (20)	8 690 (100)
सातवा आयोग	18 810 (97)	140	530 (3)	19 340 (100)
आठवा आयोग	33 130 (93)	970	2 39 (7)	35 520 (100)
नवा आयोग	87 850 (83)	15 010	3 140	1 06 040 (100)
दसवा आयोग	2 06 340 (99)	7 580	12 720	2 26 640 (100)

नोट बैंक में लिए गए आंकड़े कुल हस्तांतरण का प्रतिशत हैं

ऋणों और 31 मार्च 1995 तक बकाया ऋणों के 5 प्रतिशत की अदायगी का समाप्त कर देने की सिफारिश की गयी है। इसे 166 करोड़ रुपये के ऋण मुआफ किए गए।

(111) पंजाब को आतंकवाद का मुकाबला करने के लिए विशेष ऋण पर 1995 2000 के दौरान मूलधन की अदायगी का एक तिहाई मुआफ कर दिया गया। इस प्रकार 490 करोड़ रुपये की राहत दी गया।

(112) विशेष वर्ग के राज्यों के लिए 44 करोड़ रुपये का राहत।

इस प्रकार कुल मिलाकर दसवें वित्त आयोग ने 1995 2000 की अवधि के लिए 700 करोड़ रुपये की राहत की सिफारिश की।

तालिका 4 से स्पष्ट है कि दसवें वित्त आयोग की सिफारिशों के परिणामस्वरूप 2 26 640 करोड़ रुपये की राशि राज्यों को हस्तांतरित की जाएगी। इसकी तुलना पिछले वित्त आयोग के साथ तालिका 4 में दी गयी है। जाहिर है कि कुल हस्तांतरण में कर हस्तांतरण का भाग दसवें वित्त आयोग द्वारा 99 प्रतिशत रखा गया और अनुदानों की मात्रा केवल 1 प्रतिशत थी। इस दृष्टि से दसवें वित्त आयोग ने अनुदानों के महत्व को नग्न मात्र बना दिया।

## 7 राशि हस्तांतरण की विकल्प योजना (Alternative scheme)

अपना अधिनियम देने के पश्चात् दसवें वित्त आयोग ने ऊर्ध्व समतान विभाजन (Vertical resource sharing) की विकल्प योजना प्रतिपादित की जो आयोग की राय में भारतीय संविधान में राज्यों के साथ केवल करों के विभाजन का प्रावधान है। कर सुधारों की प्रगति बहुत ही सुविधाजनक बन जाएगी यदि कर विभाजन व्यवस्था के क्षेत्र का वित्त का बितरण किया जाए ताकि समतान प्रवाहों (Resource Flows) को अधिक निश्चितता प्रदान की जा सके। इससे केंद्र और राज्यों दोनों को और अधिक लोचरालता प्राप्त हो जाएगी।

भारतीय कर प्रणाली अप्रत्यक्ष करों पर भारी रूप में निर्भर है। इसमें केन्द्रीय उत्पादन शुल्क और राजकीय विक्री कर दसवीं व्यापार करों में केन्द्राय स्थान रखते हैं। इस कर प्रणाली में बहुत से दोष हैं जैसे ऊर्ध्व और बहु विध कर दर आदानों पर कराधान और उनका सौंपान प्रभाव (Cascading effect) कर आधार में से सब्सिडी को छान देना छूटों और रिगयल्टी का बाहुल्य राज्यों की कर प्रणालियों में समता का अभाव आदि। पिछले दस वर्षों से कर हस्तांतरण आय कर के 85 प्रतिशत और उत्पादन शुल्कों के 45 प्रतिशत के स्तर पर स्थिर रहा है। इसके अतिरिक्त केंद्र सरकार ने आयकर में कोई रवि नहीं दिखायी क्योंकि इसका भाग केवल 15 प्रतिशत है। अनुच्छेद 268 और 269 के अधीन कर के स्रोतों का या तो विदोहन नहीं किया गया या उनका अल्प विदोहन हुआ है।

दसवें वित्त आयोग ने इस बात की ओर भी ध्यान दिलाया है कि मुख्य केन्द्रीय कर में दो कर जो इस समय विभाजनाय हैं अन्य दो करों से कम लोचराल हैं।

तालिका 5 मुख्य केन्द्रीय करों का वार्षिक वृद्धि दर

	1970 88	1980 90	1975 90
आयकर	12.76	14.83	13.80
उत्पादन शुल्क	14.10	14.31	14.20
निगम कर	14.42	17.15	15.79
सीमा शुल्क	20.96	20.03	20.49

स्रोत Ministry of Finance Interim Report of the Tax Reforms Committee

सभी केन्द्रीय करों को इकट्ठा करने का एक स्पष्ट लाभ यह होगा कि केंद्र और राज्य कुल राजस्व का वृद्धि में भागीदार बन सकेंगे। यह वृद्धि कर सुधारों के काल में विशेष रूप से उपयोगी सिद्ध हो सकती है जबकि करों को सापेक्ष लोचरालता (Relative buoyancy) में परिवर्तन हो रहा है।

राज्यों ने सामान्यतः राजस्व के एक बड़े संग्रह के लिए दबाव डाला है जिससे उन्हें बड़ा भाग मिल सके। उन्होंने सदा निगम कर को विभाजनीय संग्रह (Divisible pool) में लाने पर बल दिया है। पिछले वित्त आयोग भी इस बात पर गम्भीर रूप से विचार करते रहे और यह एक महत्वपूर्ण कारण था जिसने उन्हें धीरे-धीरे आयकर में राज्यों के भाग को 55 प्रतिशत से 85 प्रतिशत तक ले जाने और उत्पादन-शुल्को में राज्यों के भाग को 45 प्रतिशत तक ले जाने के लिए अभिप्रेरित किया। पिछले वित्त आयोग ने इस प्रश्न पर राष्ट्रीय विकास परिषद (National Development Council) को विचार करने की सिफारिश की। आठवें वित्त आयोग की राय में निगम कर ने उच्च लोचशीलता का परिचय दिया है और इसलिए यह बेहतर होगा कि राज्य को राजस्व के इस स्रोत से लाभ हो। सरकारी आयोग भी निगम कर (Corporation Tax) को विभाजनीय संग्रह में लाने के पक्ष में था और इसके लिए संविधान में संशोधन करने का सुझाव दिया। अन्तिम कर-सुधारा पर राजा चैलर्या समिति (1991) ने भी कर विभाजन (Tax sharing) के संवैधानिक प्रावधानों की पुनर्समीक्षा करने की सिफारिश की। समिति की राय में "राजकापीय समायोजन (Fiscal adjustment) का कार्य राज्यों के साथ कर विभाजन के फार्मूले से उत्पन्न होने वाली समस्याओं के कारण और जटिल बन गया है। आज राज्यों को कर हस्तांतरण कुल केन्द्रीय कर राजस्व का लगभग 24 प्रतिशत है। राज्यों की सहमति और सहयोग से इस सम्बन्ध में प्रासंगिक संवैधानिक प्रावधानों का संशोधन किया जा सकता है जिससे केन्द्र द्वारा कुल सघीय कर-राजस्व का 25 प्रतिशत राज्यों को विभाजित किया जा सके। इस प्रकार राज्यों एवं केन्द्र दोनों के लिए यह निश्चित हो जाएगा कि उनके अपने-अपने बजटों में राजस्वों की कितनी मात्रा प्राप्त होगी और केन्द्र को अपने कराधान के ढांचे में विकृति पैदा करने के लिए गैर-विभाजनीय कर (Non shareable taxes) लगाने के लिए मजबूर नहीं होना पड़ेगा।"

भारत सरकार के वित्त मंत्रालय ने भी दसवें वित्त आयोग को यह कहा है कि वह कर-विभाजन के ढांचे में इस प्रकार परिवर्तन करने की जांच कर कि केन्द्र का समग्र राजस्व (केवल अधिभारों (Surcharges) को छोड़ कर) विभाजनीय बन जाए। इसका अनुपात 22 से 23 प्रतिशत के बीच निश्चित किया जा सकता है और यह 20 वर्षों के लिए कारगर समझा जाएगा। यदि राज्यों को केन्द्रीय करों से कुल प्राप्ति का भाग देना है तो इसके लिए संविधान में संशोधन करना होगा।

दसवें वित्त आयोग ने आयकर, केन्द्रीय उत्पादन शुल्को यांत्रिकी किए गए एवज में अनुदान और अतिरिक्त उत्पादन-शुल्को से प्राप्त राजस्व से भी राज्यों के भाग का 1979-80 से 1994-95 की अवधि के लिए परिकलन किया।

विभिन्न अवधियों की औसत इस प्रकार है

सातवा वित्त आयोग (1979-84)	27.28%
आठवा वित्त आयोग (1984-89)	25.44%
नवा वित्त आयोग (1989-94)	27.26%

अतः दसवें वित्त आयोग में निम्नलिखित की कि

(क) राज्यों का केन्द्रीय करों की कुल प्राप्ति में 26 प्रतिशत भाग होना चाहिए।

(ख) अतिरिक्त उत्पादन-शुल्को का विलयन पुनर्निर्माण उत्पादन-शुल्को के साथ कर देना चाहिए और इन व्ययों पर राज्यों द्वारा वित्तों कर नहीं लगाए जाने चाहिए इसके अतिरिक्त केन्द्र के कुल कर राजस्व का और 3 प्रतिशत राज्यों का अतिरिक्त उत्पादन शुल्को का एवज में दिया जाना चाहिए।

(घ) एकत्र किए गए केन्द्र के अतिरिक्त अनुदान की कर व्यवस्था का पुनर्निर्माण शुल्को से वित्तियन करना चाहिए।

दसवा वित्त आयोग चारों तरफ से केन्द्रीय कर राजस्व के 26 प्रतिशत और 3 प्रतिशत ज्ञानी व्यवस्था के आधार पर राज्यों का राजस्व हस्तांतरण होना चाहिए। इसके लिए संविधान में उचित संशोधन होना चाहिए और इस स्थिति में 15 वर्षों के पर्याप्त समयावधि होना चाहिए। दसवा वित्त आयोग ने यह सिफारिश की है कि संविधान के अनुच्छेद 268 के अधीन लगाए गए कर केन्द्रों पर संपूर्ण में रहें और जाना चाहिए अर्थात् वे कर जो केन्द्र द्वारा लगाए जाते हैं परन्तु राज्य अपने अपने क्षेत्रों में इनसे प्राप्त होने वाली आय का प्रयोग करते हैं विभाजनीय संग्रह का भाग नहीं होना चाहिए। परन्तु अनुच्छेद 269 के अधीन करों से प्राप्त विभाजनीय संग्रह का भाग होना चाहिए अर्थात् वे कर जो केन्द्र द्वारा लगाए और एकत्र किए जाते हैं परन्तु इनसे प्राप्त होने वाला समग्र आय राज्यों का माप दी जाता है। ऐसा करने से केन्द्र सरकार का प्रोत्साहन प्राप्त होगा कि वह ऐसे कर आधारों का विदाहन कर जिनका अभी तक विदाहन नहीं हुआ है।

दसवें वित्त आयोग द्वारा इस नया व्यवस्था में निम्नलिखित मुख्य लाभ प्राप्त होंगे

(क) राज्यों का कुल कर राजस्व में निर्वाचन भाग के आवंटन से केन्द्रीय करों के मध्य में वृद्धि में अपने आप भाग प्राप्त होने लगा

(ख) केन्द्र सरकार इस बात का प्रारंभ करेगी कि कोई कर राज्यों के साथ विभाजनीय है या नहीं और मूला कार्यक्रम को बढ़ावा दे सकती है जो

(ग) इस व्यवस्था के अधीन और 269 के अन्तर्गत लगाए गए करों का इसका माप दी जाता है और इनके विवेचन की अधिक संभावना है।

## भारतीय सार्वजनिक वित्त (INDIAN PUBLIC FINANCE)

### 1 केन्द्रीय सरकार का बजट (1998-99) (Budget of The Central Government — 1998 99)

वित्त मंत्री श्री धरमवन्त सिन्हा ने प्रधानमंत्री अटल बिहारी वाजपेयी के नेतृत्व वाली सरकार का पहला बजट 1 जून 1998 को पेश किया। वित्त मंत्री ने अपने भाषण में मातृभूमि अर्थव्यवस्था में वर्तमान कुछ असंतोष प्रवृत्तियों की ओर ध्यान दिलाया। 1997-98 में समग्र आर्थिक वृद्धि दर कम होकर 5 प्रतिशत हो गयी, कांफि की वृद्धि दर नकारात्मक था और खाद्यान्नों का उत्पादन जो गत वर्ष 1990 लाख टन था गिरकर 1940 लाख टन हो गया औद्योगिक उत्पादन की वृद्धि दर भी धीमी होकर 4.7 प्रतिशत हो गयी लगातार दूसरे उतरोत्तर वर्ष में निर्यात निम्नान (Export performance) कमजोर हो रहा और डॉलर के रूप में इसमें 3 प्रतिशत से कम वृद्धि रिकार्ड की गयी राजकोषीय घाटे (Fiscal deficit) की परिस्थिति और बिगड़कर यह सकल देशीय उत्पाद का 61 प्रतिशत हो गयी पूँजी बाजार की स्थिति निराशाजनक रही और आधार संचयन की कठिनाइयों के कारण अर्थव्यवस्था सन्नत रही। इन कठिन परिस्थितियों में, वित्त मंत्री ने अपने बजट में इन सर्वांगीण पतन की परिस्थितियों को पलटने का प्रयास किया।

#### बजट का दार्शनिक आधार

वित्त मंत्री के अनुसार, इस बजट के लिए मार्गदर्शन के रूप में उन्हें गांधीजी का प्रसिद्ध वचन ही मिला, "मैंने उस निर्धनतम और निर्बलतम व्यक्ति का चेहरा स्मरण किया है जिसे मैंने कभी देखा था और यह सुनिश्चित किया है कि यह बजट उसके लिए लाभकारी हो। इस बात की और व्याख्या करते हुए उन्होंने कहा 'इस बजट की जड़े स्वदेशी हैं।' परन्तु मैं यह बात स्पष्ट करना चाहूँगा कि 'स्वदेशी' का अर्थ अलगवर्ग नहीं है। स्वदेशी का अर्थ भारत की मजबूत और अग्रगण्यता बनाता है ताकि हम विश्व के साथ प्रतिस्पर्धा कर सकें।

इस उद्देश्य को प्राप्त करने के लिए वित्त मंत्री द्वारा निम्नलिखित उपाय किए गए —

#### कृषि और ग्राम विकास

वर्षा पर निर्भर क्षेत्रों की सहायता के लिए जलविभाजन विकास (Watershed Development) की एकीकृत योजना चालू की जाएगी और उसके लिए योजना-आबंटन (Plan allocation) को 1997-98 में 517 करोड़ रुपये था बढ़ाकर 677 करोड़ रुपये कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त त्वरित सिंचाई लाभ प्रोग्राम (Accelerated Irrigation Benefit Programme) के प्रावधान में भी 58 प्रतिशत की वृद्धि की गयी है।

अधिक उधार उपलब्ध कराने और आधार संचयन (Infrastructure) को मजबूत बनाने के लिए नेबार्ड (NABARD) द्वारा प्रतिबन्धित ग्रामीण आधार संचयन विकास निधि (Rural Infrastructure Development Fund) के आधीन 3000 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया है। इसके लिए नेबार्ड की हिस्सा पूँजी 500 करोड़ रुपये से बढ़ायी गयी है।

नेबार्ड को यह निर्देश दिया गया है कि स्वयं सहायता समूहों (Self help groups) की योजना का विस्तार कर इसे 2 लाख स्वयं सहायता समूहों में फैलाए जिसके माध्यम से आगे 5 वर्षों में 40 लाख परिवारों द्वारा छोटी उत्पादन इकाइयाँ चलायी जा सकें। 1998-99 के दौरान 10000 स्वयं सहायता समूहों द्वारा 2 लाख परिवारों को सहायता प्रदान का जायेगा।

क्षेत्रीय ग्रामीण बैंकों (Regional Rural Banks) के पुनर्गठन एवं पुनः पूँजीकरण (Recapitalisation) के लिए बजट में 265 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया है।

नेबार्ड ने किसानों के लिए किसान क्रेडिट कार्ड (Kisan Credit Card) की एक मॉडल योजना तैयार की है जो बैंकों द्वारा अपनायी जाएगी ताकि किसान इनका उपयोग बाज, खाद, कीटनाशक आदि जैसे कृषि-आवश्यक (Agricultural

inputs) के क्रय के लिए कर सके और अपनी जरूरतों के लिए नकदी प्राप्त कर सके।

किसानों को विविध प्रकार के उपकरणों एवं औजारों की प्रतिस्पर्धा कीमतों (Competitive Prices) का लाभ दिलाने के लिए यह निर्णय किया गया है कि कृषि उपकरणों एवं औजारों को लघु स्तर उद्योग क्षेत्र के विनिर्माण के लिए आरक्षित सूची (Reserved list) से बाहर निकाल दिया जाए।

उर्वरकों के प्रयोग से अनुकूलतम फसल उत्पादकता प्राप्त करने के उद्देश्य की दृष्टि से यह जरूरी है कि पोषक साधनों (Nutrients) अर्थात् नाइट्रोजन (N) फास्फोरस (P) और पोटेशियम (K) के प्रयोग में सन्तुलन कायम किया जाए। एन पी के का सन्तुलन जो 1991-92 में 59:24:1 था प्रतिकूल रूप में बिगड़कर 1996-97 में 10:79:1 हो गया है। नाइट्रोजन के सन्तुलन को बहाल करने के लिए यूरिया की विक्रय कीमत में फौरी रूप से 1 रुपया प्रति किलोग्राम की वृद्धि की गयी है।

### लघु उद्योग

लघु उद्योगों की कार्यकारी पूंजी (Working Capital) की उच्चतम सीमा 2 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 4 करोड़ रुपये कर दी गयी है। इससे लघु उद्योगों को धारा का प्रवाह सुविधाजनक बन जाएगा।

अभी तक भारतीय लघु उद्योग विकास बैंक (Small Industries Development Bank of India—SIDBI) भारतीय औद्योगिक विकास बैंक का एक अनुपंगी (Subsidiary) था। एस आई डी बी आई को लघु क्षेत्र में शीर्षस्थ भूमिका निभाने के योग्य बनाने के लिए इसे भारतीय औद्योगिक विकास बैंक से अलग करके स्वायत्त स्थान प्रदान किया जा रहा है।

### उद्योग में निजी विनियोग

उद्योग में ओर उदारता लाने के उद्देश्य से सरकार ने कोयला एवं लिग्नाइट और पेट्रोलियम उत्पादों को लाइसेंस मुक्त करने का निर्णय किया है।

सरकार यह उम्मीद करती है कि अगले दो वर्षों के दौरान विदेशी विनियोग के प्रवाह को बढ़ाकर दुगुना अर्थात् 67 अरब यूएस डॉलर कर लेगी जबकि इसका वर्तमान स्तर 31 अरब डॉलर है। इसके लिए सरकार की प्रशासनिक मंत्रालय के एक विशिष्ट अधिकारी को 100 करोड़ रुपये से अधिक के प्रत्येक विदेशी विनियोग के प्रस्ताव के लिए 90 दिनों की अवधि के भीतर अन्तिम निर्णय उपलब्ध कराना है। 11 मॉनिटरिंग अधिकारी (Monitoring officer) की यह व्यावहारिक जिम्मेदारी होगी कि वह इस निर्णय को सुनिश्चित करे।

### आवास-व्यवस्था

1998-99 के दौरान 20 लाख अतिरिक्त आवासीय इकाइयों (Dwelling units) का निर्माण किया जाएगा जिनमें 13 लाख ग्रामीण क्षेत्रों और 7 लाख शहरी क्षेत्रों में होंगे। इंदिरा आवास योजना के लिए बजटीय आवंटन (Budget allocation) जो 1997-98 में ₹ 144 करोड़ रुपये था बढ़ाकर 1998-99 के लिए 1600 करोड़ रुपये किया गया है।

प्रयोज्य शहरी भूमि को आवासीय निर्माण के लिए मुक्त करने के लिए शहरी भूमि हदबन्दी और विनियमन कानून (Urban Land Ceiling and Regulation Act) को समाप्त कर दिया जाएगा।

आवास और शहरी विकास निगम (HUDCO) की पूंजी का आधार बढ़ाया जा रहा है ताकि मकानों के लिए अधिक धारा उपलब्ध कराया जा सके।

### आधार संरचना (Infrastructure)

प्रमुख आधार संरचना क्षेत्रों अर्थात् ऊर्जा परिवहन और संचार के लिए योजना परियोजना 1999-99 के बजट में बढ़ाकर 61146 करोड़ रुपये कर दिया गया है जबकि 1997-98 में यह 45252 करोड़ रुपये था। इस प्रकार इसमें 15 प्रतिशत की वृद्धि की गयी है। इससे आधार संरचना सम्बन्धी सीमा बन्धनों को दूर करने में सहायता मिलेगी और इस प्रकार औद्योगिक विकास का पुनरुत्थान होगा जिससे तीव्र आर्थिक विकास को प्रोत्साहन मिलेगा।

पावर पर कुल योजना परियोजना 1998-99 में बढ़ाकर 9500 करोड़ रुपये कर दिया गया है जबकि 1997-98 में यह ₹ 718 करोड़ रुपये था।

प्रमुख सरकारी क्षेत्र के उपक्रमों जैसे एन टी पी सी और कोल इंडिया के प्रति बकाया भुगतान की राशि लगभग 10000 करोड़ रुपये है। ये भारी चकाया राशि सरकारी उद्यमों के निवेश में गंभीर बाधा है। सरकार इन बकाया राशियों के लिए एक गारंटी योजना तैयार करेगी। इन गारंटीयों के बल पर सार्वजनिक क्षेत्र के उपक्रम या तो अपने ऋण के प्रतिभूतिकरण (Securitisation) द्वारा अधिक ससाधन प्राप्त कर सकेंगे या वे प्रत्यक्ष रूप में बाजार में प्रवेश कर साधन जुटाने में समर्थ बन सकेंगे।

नयी सड़क परियोजनाओं के कार्यान्वयन को त्वरित करने के लिए जिसमें वर्तमान राष्ट्रीय राजमार्गों (National Highways) में चार लेन बनाना भी शामिल है इस बजट में इस उद्देश्य से भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण के लिए 500 करोड़ रुपये का प्रावधान है।

भविष्य निधियों (Provident Funds) में प्राप्त होने वाली अतिरिक्त राशि का 10 प्रतिशत तक उच्चस्तरीय रूप



## भारतीय सार्वजनिक वित्त

में आजी गयी गैर सरकारी क्षेत्र की प्रतिभूतियों में निवेश करने की इजाजत दी गयी है।

सर्विषान के निर्देशानुसार प्रथमिक शिक्षा को पाचवीं कक्षा तक निःशुल्क और अनिवार्य बनाने और लड़कियों के लिए कालेज स्तर तक निःशुल्क शिक्षा प्रदान करने के लिए 1998-99 में बजट-आबंटन बढ़ाकर 7047 करोड़ रुपये कर दिया गया है जबकि 1997-98 में यह 4716 करोड़ रुपये था। अगले वर्ष की तुलना में इसमें 50 प्रतिशत की वृद्धि की गयी है।

### सूचना तकनीक (Information Technology)

भारत को एक विश्व सूचना तकनीक शक्ति (Global Information Technology Power) बनाने के लिए सरकार ने एक विशेष योजना तैयार करने का निर्णय किया है जिसके अनुसार साफ्टवेयर क्षेत्र में बर्मचरी स्टॉक विकल्प (Stock options) के पात्र होंगे।

### वित्तीय एवं पूंजी बाजार

हमारे सार्वजनिक क्षेत्र के बैंकों में गैर निष्पादनकारी परिसम्पत्तियों (Non performing assets) को कम करने के लिए सरकार ऋण वसूली न्यायाधिकरण (Debt Recovery Tribunals) को सभी राज्यों में मजबूत बनाना चाहती है। हमारा लक्ष्य यह होना चाहिए कि निवल गैर निष्पादनकारी परिसम्पत्तियों को जे 1996-97 में औसतन 9 प्रतिशत थी घटाकर 2000-2001 तक 5 प्रतिशत के नीचे स्तर पर लाया जाए।

भारतीय रिजर्व बैंक बैंकों के लिए न्यूनतम पूंजी पर्याप्तता अनुपात (Minimum Capital Adequacy Ratio) को 31 मार्च 2000 तक वर्तमान 8 प्रतिशत से बढ़ाकर 9 प्रतिशत

और इसके पश्चात् यथासंभव 10 प्रतिशत करना चाहता है।

विदेशी मुद्रा कानून की भारतीय अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं के अधिक अनुरूप बनाने के लिए और इसे विदेशी मुद्रा बाजार में हुए परिवर्तनों के अनुसार ढालने के लिए सरकार ने यह निर्णय किया है कि विदेशी मुद्रा विनियमन कानून (Foreign Exchange Regulation Act) को निरस्त कर इसका प्रतिस्थापन एक नए विदेशी मुद्रा प्रबंध अधिनियम (Foreign Exchange Management Act FEMA) द्वारा किया जाए जो आधुनिक अर्थव्यवस्था की आवश्यकताओं के अनुरूप होगा।

फेमा (FEMA) लाने का उद्देश्य नशीली दवाओं के विक्रेताओं आपत्कचार्दिया हथियार तस्करी और दूसरे जघन्य अधिक अपराधियों को गैर कानूनी लेन देन को रोकना है। फेमा के साथ ही कालेबन्धन के वेधीकरण निवारण का विधेयक

लोकसभ में पेश किया जाएगा।

भारतीय जीवन बीमा निगम के एकाधिकार को समाप्त करने के उद्देश्य से बजट में बीमा क्षेत्र को गैर सरकारी भारतीय कम्पनियों को प्रतिस्पर्द्धा के लिए खोला जाएगा।

सरकार ने यह निर्णय किया है कि विदेशी निधि (Foreign Investment Institutions—FII) को असूचीकृत देशीय ऋण प्रतिभूतियों (Unlisted domestic debt securities) में निवेश करने की इजाजत देने का निर्णय किया है। चूँकि की अवस्था में उन्हें स्वयं जोखिम सहन करना होगा। याद रहे कि अभी तक विदेशी निवेश संस्थानों का केवल सूचीकृत ऋण प्रतिभूतियों में निवेश की इजाजत थी।

### अनिवासी भारतीयों के लिए रियायतें

अभी तक अनिवासी भारतीय द्वितीयक बाजार (Secondary market) में भारतीय कम्पनियों के हिस्से खरीद सकते थे परन्तु व्यक्तिगत रूप से कोई अनिवासी भारतीय (Non Resident Indian—NRI) कम्पनी की कुल हिस्सा पूंजी के 1 प्रतिशत की सीमा तक ही हिस्से खरीद सकता था और अनिवासी भारतीय निगमों में संस्थाएँ कुल मिलाकर 5 प्रतिशत की सीमा तक कम्पनी में निवेश कर सकती थीं। वित्त मंत्री ने यह प्रस्ताव किया है कि अनिवासी भारतीय के लिए व्यक्तिगत रूप से किसी कम्पनी की कुल इक्विटी को खरीदने की सीमा 1 प्रतिशत से बढ़ाकर 5 प्रतिशत कर दी जाए और सभी अनिवासी भारतीय निवेश की सीमा 5 प्रतिशत से बढ़ाकर 10 प्रतिशत कर दी जाए।

भारतीय यूनिट ट्रस्ट एक 'न्यू इंडिया मिलेनियम योजना (New India Millennium Scheme) शुरू करेगा जो केवल अनिवासी भारतीयों द्वारा डालने से अंशदान के लिए खुली होगी।

इसी प्रकार, स्टेट बैंक ऑफ इंडिया अनिवासी भारतीयों के लिए विदेशी मुद्राओं के मूल्य में नया 'रिसर्जेंट इंडिया बाण्ड (Resurgent India Bond) जारी कर रहा है। इससे अनिवासी भारतीयों को आधारसंरचना में निविदोग करने में सहायता प्राप्त होगी। यह बाण्ड पूर्ण रूप से देश प्रत्यावर्तनीय (Repatriable) होंगे और इन नए बाण्डों पर सरकार बड़ा रियायते देगी जो एनआरआई राशियों पर इस समय उपलब्ध हैं।

इसके अतिरिक्त सरकार द्वारा भारतीय मूल के व्यक्तिगत पीआईओ (Person of Indian Origin) के लिए विशेष पीआईओ कार्ड जारी किए जाएंगे जो अनिवासी भारतीयों को विशेष आर्थिक, शैक्षणिक, वित्तीय और सांस्कृतिक लाभ भी पहुंचाएंगे।

### विनिवेश/निजीकरण/सार्वजनिक उद्यमों का सुधार

1998-99 के बजट में 5000 करोड़ रुपये विनिवेश (Disinvestment) से प्राप्त करने का प्रावधान है। इस प्रक्रिया को त्वरित करने के लिए सरकार ने आईओसी, गेल वी एसएनएल और कानकोर से हिस्सा पूंजी का विनिवेश करने का निर्णय किया है। इंडियन एयरलाइन्स में सरकारी हिस्सा पूंजी का पुनर्गठन करने के साथ इसका अनुपात 49 प्रतिशत तक नीचे लाने का निर्णय किया गया है।

सार्वजनिक क्षेत्र की बीमार इकाइयों को बन्द करने की समस्या के सतोपजनक समाधान के रूप में स्वैच्छिक सेवा निवृत्ति योजना (Voluntary Retirement Scheme—VRS) का एक उद्धार पैकेज प्रस्तुत किया गया है। स्वैच्छिक सेवानिवृत्ति योजना के आधीन आज प्रत्येक पूर्ण वर्ष के विरुद्ध 15 दिन की मजदूरी क्षतिपूर्ति के रूप में दी जाती है नये सेवानिवृत्ति पैकेज में सेवा के प्रत्येक पूर्ण वर्ष के लिए 45 दिन की मजदूरी या वेतन देने का वादा किया गया है। जिन व्यक्तियों ने 30 वर्ष का सेवाकाल पूरा कर लिया हो उन्हें 60 महीने का वेतन क्षतिपूर्ति के रूप में दिया जाएगा। इस पैकेज को लागू करने के लिए वित्त प्रबन्धन के लिए पुनर्संरचना निधि (Restructuring Fund) का पृथक रूप में गठन किया गया है।

इसके अतिरिक्त सरकार ने यह भी निर्णय किया है कि सरकार गैर सामरिक सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों (Non strategic PSUs) में सरकारी हिस्सा पूंजी को 26 प्रतिशत तक लाएगी। महत्वपूर्ण सामरिक उद्यमों के सम्बन्ध में सरकार अधिसद्व्य हिस्सा पूंजी (Majority share holding) की वर्तमान स्थिति बनाए रखेगी।

### 2 1998-99 के बजट का सार

तालिका 1 में 1998-99 के बजट सम्बन्धी सूचना सार रूप में दी गयी है। तुलना की दृष्टि से तालिका में 1996-97 के वास्तविक और 1997-98 के बजट एवं संशोधित अनुमान दिए गए हैं—

1998-99 के बजट अनुमानों का परीक्षण करने से पूर्व हमें 1997-98 के दौरान सरकार के निष्पादन का परीक्षण करना चाहिए। दूसरे शब्दों में हमें 1997-98 के बजट अनुमानों और संशोधित अनुमानों पर विचार करना चाहिए।

### 1997-98 के संशोधित अनुमान (Revised estimates)

1997-98 के लिए 232176 करोड़ रुपये के कुल व्यय के बजट अनुमान के विरुद्ध, संशोधित अनुमान इसे 235245 करोड़ रुपये आकटे हैं—अर्थात् 3069 करोड़ रुपये की वृद्धि जिसमें गैर योजना व्यय में 5291 करोड़

रुपये की वृद्धि हुई और योजना व्यय में 2220 करोड़ रुपये की कमी। अतः सरकार अपने गैर योजना व्यय (Non plan expenditure) को नियंत्रित करने में सफल नहीं हुई और गैर योजना व्यय में वृद्धि को एक हद तक निष्प्राधान्य बनाने के लिए योजना व्यय में कटौती करनी पड़ी। मुख्य मदे जिनके व्यय में वृद्धि हुई है अर्थसाहाय्य (Subsidies) पुलिस पेशन सामान्य प्रशासनिक सेवाएं और राज्यो एवं सघीय क्षेत्रों को ऋण हैं।

प्राप्ति पक्ष में सकल कर राजस्व (Gross tax revenue) संशोधित अनुमानों में 142720 करोड़ रुपये था जबकि बजट अनुमान में यह 153647 करोड़ रुपये था—10927 करोड़ रुपये की कमी। इसका मुख्य कारण सीमा शुल्कों (Custom duties) में 11550 करोड़ रुपये और सघीय उत्पाद शुल्कों (Union excise duties) में 4500 करोड़ रुपये की कम प्राप्ति था जोकि मुख्यतः आयात में तीव्र गिरावट और औद्योगिक उत्पादन में मन्द विकास का परिणाम था। चाहे आयकर प्राप्ति के रूप में (जिसमें स्वैच्छिक आय घोषणा योजना भी शामिल है) 7050 करोड़ रुपये की वृद्धि हुई किन्तु सीमा शुल्कों और सघीय उत्पाद शुल्कों में तीव्र गिरावट ने सकल कर राजस्व में तीव्र कमी कायम कर दी। परिणामतः इस कमी को पूरा करने के लिए सरकार ने अधिक मात्रा में बाजार उधार (Market borrowing) का प्रयोग किया और 79023 करोड़ की पूंजी प्राप्तियों (Capital receipts) के बजट अनुमान की तुलना में संशोधित अनुमान में ये प्राप्तियां बढ़कर 96731 करोड़ रुपये हो गयीं—17708 करोड़ रुपये की वृद्धि। दूसरे शब्दों में अधिक बाजार उधार से सरकार पर ब्याज का भार और बढ़ गया।

अतः सरकार प्राप्तियां और व्यय को 1997-98 के बजट में किए गए प्रस्तावों के अनुसार प्रवर्धित करने में विफल रही है। अतः श्री पी चिदम्बरम का 'स्वप्न बजट' अस्त व्यस्त हो गया है। परिणामतः सरकार का राजस्व घाटा (Revenue deficit) बजट अनुमान में 30266 करोड़ रुपये की अपेक्षा बढ़कर 1997-98 के संशोधित अनुमान के अनुसार 43686 करोड़ रुपये हो गया। इसी प्रकार 1997-98 के संशोधित अनुमान में राजकोषीय घाटा बढ़कर 86345 करोड़ रुपये हो गया जबकि बजट अनुमान में यह 65454 करोड़ रुपये आका गया था। सकल देशीय उत्पाद के प्रतिशत के रूप में राजकोषीय घाटा 61 प्रतिशत के उच्च स्तर पर पहुंच गया। अतः श्री चिदम्बरम के 'स्वप्न बजट' (Dream budget) में 1997-98 में इसको घटाकर सकल देशीय उत्पाद के 45 प्रतिशत पर लाने का लक्ष्य हवा में उड़ गया।

# भारतीय सार्वजनिक वित्त तालिका 1 बजट का सार

(करोड़ रुपये)

	1996-97 वार्षिक	1997-98 बजट अनुमान	1997-98 संशोधित अनुमान	1998-99 बजट अनुमान
	126279	153143	138514	161994
1 राजस्व प्राप्तियाँ (2 + 3)				
2 कर राजस्व (केन्द्र को मिले)	93701	113394	99198	116857
3 कर भिन्न राजस्व	32578	39749	39356	45137
4 पूँजी प्राप्तियाँ (5 + 6 + 7)	74728	79033	96731	105933
5 ऋणों को बसूली	7540	8779	9479	9908
6 अन्य प्राप्तियाँ	455	4800	907	5000
7 उधार और अन्य देयताएँ	66733	65454	86345	91025
8 कुल प्राप्तियाँ (1 + 4)	201007	232176	235245	267927
9 गैर परियोजना व्यय (10 + 11 + 12)	147473	169324	174615	195925
10 राजस्व खाने पर खर्च	127298	145854	146080	166301
11 धन्य अर्थापत्ति	59478	68000	65700	75000
12 पूँजी खर्च पर	20175	23470	28535	29654
13 योजना व्यय (14 + 15)	53534	62852	60630	72002
14 राजस्व खर्च पर	31635	37554	36120	43761
15 पूँजी खर्च पर	21899	25798	24510	28141
16 कुल व्यय (9 + 13)	201007	232176	235245	267927
17 राजस्व व्यय (10 + 14)	158933	183408	182200	210067
18 पूँजी व्यय (12 + 15)	42074	48768	53045	57865
19 राजस्व घाटा (1-17)	32654	30266	43686	48068
20 राजकोषीय घाटा (1 + 5 + 6)-16	66733	65454	86345	91025
21 प्राथमिक घाटा (20-11)	7255	2546	20545	16025

स्रोत भारत सरकार, बजट का सार (1998-99) जून 1998

## 1998-99 के बजट अनुमान

1998-99 के लिए कुल व्यय का अनुमान 2,67,927 करोड़ रुपये लगाया गया है। इसमें से 72,002 करोड़ रुपये केन्द्र, राज्य और संघीय क्षेत्रों की योजनाओं के लिए रखे गए हैं और शेष 1,95,925 करोड़ रुपये गैर सरकारी व्यय के रूप में हैं। इस प्रकार योजना के लिए बजटीय समर्थन (Budgetary Support) में 1,13,772 करोड़ रुपये की वृद्धि की गयी है 60,630 करोड़ रुपये के संशोधित अनुमान की तुलना में 72,002 करोड़ रुपये अर्थात् 18.8 प्रतिशत की तीव्र वृद्धि।

सकल कर राजस्व 1,57,711 करोड़ रुपये आका गया है और राज्यों के भाग के रूप में 40,854 करोड़ रुपये की व्यवस्था करने के परचा केन्द्र का शुद्ध कर राजस्व 1,16,857 करोड़ रुपये शेष रह जाएगा। (देखिए तालिका 1) गैर कर राजस्व में भी वृद्धि की प्रत्याशा है और यह बढ़कर

45,137 करोड़ रुपये हो जाएगा। अतः कुल राजस्व प्राप्तियों के रूप में 1,61,994 करोड़ रुपये का अनुमान है। इसके विरुद्ध, कुल राजस्व व्यय (Revenue expenditure) के 2,10,062 करोड़ रुपये हो जाने की प्रत्याशा है। अतः यह 48,068 करोड़ रुपये अर्थात् सकल देशीय उत्पाद (Gross domestic product) के रूप में 3 प्रतिशत होगा।

राजकोषीय घाटा (Fiscal deficit) के निर्धारण के लिए हमें राजस्व प्राप्तियों में ऋणों को बसूली और अन्य प्राप्तियों (तालिका 1 5 और 6 मं) को जमा करना होगा। यह जोड़ 1,76,902 करोड़ रुपये बैठता है। इसके विरुद्ध, कुल व्यय (राजस्व जमा पूँजी व्यय) के 2,67,927 करोड़ रुपये रहने की प्रत्याशा है। राजकोषीय घाटा इन दोनों जोड़ों का अन्तर है। [(1+5+6)-(17+18)] जो कि 91,025 करोड़ रुपये बैठता है—सकल देशीय उत्पाद का 5.6 प्रतिशत। वित्त मंत्री श्री

# भारतीय सार्वजनिक वित्त

## तालिका 2 : केन्द्र सरकार का व्यय

(करोड़ रुपये)

	1997-98 बजट अनुमान	1997-98 सशोधित अनुमान	1998-99 बजट अनुमान
I गैर-योजना व्यय (क+ख)	1,69,324	1,74,615	1,95,925
क राजस्व व्यय (1 से 17)	1,45,854	1,46,080	1,66,301
1 स्थायी सहाय	68,000	65,700	75,000
2 रक्षा राजस्व व्यय	26,713	26,800	30,840
3 मुख्य आर्थिक सहायता (खाद्य उद्यम (पूर्विक) विनिर्देशित उद्यम और निर्यात समर्थन)	17,130	18,366	19,883
4 व्याज और अन्य आर्थिक सहायता	1,121	1,278	2,142
5 हाक घटा	784	885	695
6 पुलिस	3,956	4,928	5,374
7 पेंशन	5,251	6,883	7,342
II राज्य सरकारों को दिए गए ऋण को बढ़ा-छोटा करना	212	790	1,013
9 आम चुनाव 12वीं लोक सभा		350	300
10 अन्य सामान्य सेवाएं (राज्य के अंग, कर संग्रहण, वैदेशिक कार्य आदि)	4,566	392	5,785
11 पंचवै केन्द्रीय वेतन आयोग की सिफारिशों का कार्यान्वयन	4,205		
12 सामाजिक सेवाएं (शिक्षा स्वास्थ्य प्रसारण आदि)	3,461	4,158	4,865
13 आर्थिक सेवाएं (कृषि उद्योग, विद्युत परिवहन, संचार, विज्ञान और प्रौद्योगिक आदि)	4,001	4,524	5,003
14 केन्द्रीय आयोजना स्कीमों के समर्थन में वचनबद्ध व्यय के लिए	500		
15 राज्य और संघ राज्य क्षेत्र की सरकारों को अनुदान	4,970	4,625	6,753
16 विधानमंडल रहित संघ राज्य क्षेत्रों का व्यय	683	859	896
17 विदेशी सरकारों को अनुदान	301	340	410
ख पूंजी व्यय (18 से 24)	23,470	28,535	29,624
18 रक्षा पूंजी	8,907	9,297	10,360
19 अन्य आयोजना-भित्त पूंजी परिव्यय	1,713	1,564	3,168
20 सरकारी उद्यमों को ऋण	1,107	1,583	1,481
21 राज्य और संघ राज्य क्षेत्र की सरकारों को ऋण	11,396	15,817	14,293
22 विदेशी सरकारों को ऋण	215	159	173
23 अन्य आयोजना-भित्त ऋण	164	163	184
24 विधानमंडल रहित संघ राज्य क्षेत्रों का व्यय	32	48	35
II योजना व्यय (घ+ङ)	62,852	60,630	72,002
घ राजस्व व्यय (25+26)	37,554	36,120	43,761
25 केन्द्रीय आयोजना	25,545	23,293	30,115
26 राज्य और संघ राज्य क्षेत्र की परियोजनाओं के लिए केन्द्रीय सहायता	12,009	12,827	13,646
ङ पूंजी व्यय (2+28)	25,298	24,510	28,241
27 केन्द्रीय योजना	10,585	10,336	12,349
28 राज्य और संघ राज्य क्षेत्र की योजनाओं के लिए केन्द्रीय सहायता	14,713	14,174	15,892
बोद्ध - व्यय (I+II)	2,32,176	2,35,245	2,67,927

## भारतीय सार्वजनिक वित्त

मशवन्त सिन्हा ने उल्लेख किया "अर्थव्यवस्था की वर्तमान स्थिति को ध्यान में रखते हुए और विकास के लिए व्यय प्रोत्साहन की आवश्यकता को दृष्टि में रखते हुए मेरा विवरण है कि इस वर्ष इस पर अधिक दबाव डालकर इसे कम करने की आवश्यकता नहीं है।

### बजट के सरकारी व्यय का विश्लेषण

1997-98 के संशोधित अनुमान में केन्द्र का सरकारी व्यय 174015 करोड़ रुपये था और 1998-99 में इसके बढ़कर 195929 करोड़ रुपये हो जाने का प्रत्याशा है—122 प्रतिशत की वृद्धि। इसके विरुद्ध 1998-99 में योजना-व्यय के 72,002 करोड़ तक पहुँच जाने की प्रत्याशा है जब 1997-98 में यह 60630 करोड़ रुपये रहा—18॥ प्रतिशत की वृद्धि। अतः गैर योजना व्यय की तुलना में वित्त मंत्री ने योजना-व्यय में अपेक्षाकृत अधिक प्रतिशत वृद्धि का प्रावधान किया है। यह 1997-98 के बजट में कल्पित परिस्थिति में निश्चित रूप में उन्नत स्थिति है।

गैर योजना राजस्व व्यय (Non plan revenue expenditure) को मुख्य मंदी का अध्ययन करने से पता चलता है कि चार मंदी अर्थात् ध्वाज-भुगतान रक्षा अर्थसहाय्य (Subsidies) और सामान्य प्रशासन (जिसमें पुलिस और पेन्शन भी शामिल हैं) पर कुल गैर योजना राजस्व व्यय का 90.4 प्रतिशत पड़ जाएगा। (देखिए तालिका 3) चौकिसी व्यय राज्य प्रबन्ध के अनिवार्य अंग है इसलिए वित्त मंत्री के पास सामाजिक एवं अधिक सेवाओं पर व्यय बढ़ाने के लिए बहुत थोड़ी गुंजाइश ही रह जाती है भले ही ये व्यय आर्थिक विकास को प्रोत्साहित करने के लिए आवश्यक हैं।

व्यय भुगतान कुल गैर योजना राजस्व-व्यय 1998-99 में 46.2 प्रतिशत और अधःसहाय्य 13.6 प्रतिशत के बराबर थे। चाहे रक्षा व्यय का अनुपात थोड़ा गिरकर 19 प्रतिशत हो गया जबकि गत वर्ष यह 19.4 प्रतिशत था परन्तु वित्त मंत्री ने यह आश्वासन दिया है "मैं अगर आवश्यक हुआ तो वर्ष के दौरान बजटाप समन्वय में वृद्धि करने पर विचार करूँगा। हमारी रक्षा सम्बन्धी तैयारियों में किसी प्रकार का समझौता नहीं किया जा सकता।"

इसमें सन्देह नहीं कि रक्षा पर सापेक्षतः अधिक प्रावधान करने की जरूरत है अन्यथा इसके देश की सुरक्षा और इसके साथ विकास पर गंभीर दुष्प्रभाव पड़ सकते हैं।

### योजना-व्यय और केन्द्रीय योजना व्यय

1998-99 के लिए केन्द्रीय योजना व्यय (Central Plan Outlay) का विश्लेषण करने से पता चलता है कि 1997-98 में 91839 करोड़ रुपये के बजट-प्रावधान के विरुद्ध संशोधित अनुमान में प्रत्यक्ष व्यय 81033 करोड़ रुपये था अर्थात् 10.80% करोड़ रुपये की कमी बजटीय

तालिका 3 गैर-योजना राजस्व-व्यय का विवरण करोड़ रुपये

	1997-98 संशोधित अनुमान	1998-99 बजटीय अनुमान
1 व्याज	65700 (47.4)	75000 (46.2)
2 रक्षा	26802 (19.3)	30840 (19.0)
3 अधःसहाय्य (Subsidies)	19644 (14.2)	22025 (13.6)
4 सामान्य प्रशासन (पुलिस पेशन एवं अन्य सामान्य सेवाएं, राज्य के अंग आदि)	17023 (12.3)	18901 (11.4)
योग (1 से 4)	1,29,169 (93.2)	1,46,366 (90.4)
कुल राजस्व प्राप्ति	1,38,514 (100.0)	1,61,994 (100.0)

नोट बजट में दिए गए अंकों के कुल राजस्व प्राप्ति को 4 प्रतिशत है।  
स्रोत वित्त मंत्रालय बजट का सार (वर्ष 1998) से संकलित एवं  
परिकल्पित

परिव्यय में 11.8 प्रतिशत की गिरावट। यह बात बड़ी निराशाजनक है कि गैर-योजना व्यय में वृद्धि का प्रबन्ध करने के लिए सरकार योजना-व्यय में कटौती करती है। चाहे तत्कालीन वित्त मंत्री श्री पी. विदेनरम ने बड़े जोरा से तालिका 4 केन्द्रीय योजना परिव्यय (करोड़ रुपये)

	1997-98 बजट अनुमान	1997-98 संशोधित अनुमान	1998-99 बजट अनुमान
बजट सहायता	36,130	33,629	42,464
संरक्षित उद्योगों और के आन्तरिक और बजट बाह्य संस्थापन	55,709	47,404	62,723
योजना-केन्द्रीय आयोजना परिव्यय	91,839	81,033	1,05,187
केन्द्रीय योजना का क्षेत्रवार परिव्यय			
कृषि और सम्बद्ध गतिविधियाँ	2,969	2,756	3,864
ग्रामीण विकास	2,691	6,949	8,182
सिंचाई और बाढ़ नियंत्रण	323	268	374
ऊर्जा	24,235	21,129	30,082
उद्योग और खनिज	11,200	10,771	11,551
परिवहन	1,501.6	1,298.5	1,618.6
सञ्चार	13,361	11,137	14,878
विज्ञान प्रौद्योगिकी और पर्यावरण	2,177	1,965	2,766
सामान्य अर्थिक सेवाएँ	773	712	1,011
सामाजिक सेवाएँ	13,817	12,115	16,010
सामान्य सेवाएँ	278	246	283
कुल योग	91,839	81,033	1,05,187

**भारतीय सार्वजनिक वित्त**  
**तालिका 5 : केन्द्र सरकार की प्राप्तियाँ**

(करोड़ रुपये)

	1997-98	1997-98	1998-99
	बजट	संगोपित	बजट
	अनुमान	अनुमान	अनुमान
<b>I. राजस्व प्राप्तियाँ (ग+घ)</b>	<b>1,53,143</b>	<b>1,38,514</b>	<b>1,61,994</b>
<b>क सकल कर-राजस्व (1 से 11)</b>	<b>1,53,647</b>	<b>1,42,720</b>	<b>1,57,711</b>
1 निगम-कर	21,860	21,360	26,550
2 आय-कर (बी डी आई एस, '97 सहित)	21,700	28,750	20,940
3 ब्याज कर	1,800	800	920
4 व्यय कर	210	210	300
5 धन-कर	130	130	145
6 उपहार-कर	10	10	10
7 सीमा शुल्क	52,550	41,000	48,148
8 संघ उत्पाद शुल्क	52,200	47,700	57,690
9 सेवा कर	2,150	1,500	1,867
10 अन्य कर और शुल्क	801	931	867
11 संघ राज्य क्षेत्रों के कर	236	279	284
<b>ख घटाई-राशियों का हिस्सा</b>	<b>40,254</b>	<b>43,562</b>	<b>40,854</b>
आय कर	15,691	21,116	13,946
संघ उत्पाद शुल्क	24,563	22,446	26,908
<b>ग. निवल कर राजस्व</b>	<b>1,13,393</b>	<b>99,158</b>	<b>1,16,857</b>
<b>घ गैर-कर राजस्व (12 से 16)</b>	<b>39,750</b>	<b>39,356</b>	<b>45,137</b>
12 व्याज प्राप्तियाँ	24,092	25,327	27,954
13 लाभांश और लाभ	6,013	5,862	7,373
14 विदेशी अनुदान	1,100	1,170	1,054
15 अन्य कर भिन्न राजस्व	8,290	6,680	8,425
16 संघ राज्य क्षेत्रों की प्राप्तियाँ	265	317	331
<b>II पूँजी प्राप्तियाँ (17 से 26)</b>	<b>79,013</b>	<b>96,731</b>	<b>1,05,931</b>
17 ऋणों की वसूलियाँ	8,779	9,479	9,909
18 बाजार उधार	4,070	4,070	48,126
19 अन्य अल्पावधिक मध्यवधिक और दीर्घावधिक ऋण	29,750	38,414	
20 विदेशी सहायता	2,435	1,201	2,117
21 सरकारी क्षेत्र के उद्यमों में इक्विटी धारिता का विनिवेश	4,800	906	5,000
22 अल्प बचते स्रोत भविष्य निधि तथा सेवानिवृत्ति होने वाले कर्मचारियों के लिए जमा खोदना	14,000	25,479	21,640
23 राज्य भविष्य निधियाँ	2,550	1,200	5,350
24 विशेष जमा	10,006	8,984	9,495
25 अन्य	2,643	2,675	1,877
26 नकद शेष में कमी		2,324	
<b>जोड़-पूँजी प्राप्तियाँ</b>	<b>79,033</b>	<b>96,731</b>	<b>1,05,931</b>
<b>कुल प्राप्तियाँ (I+II)</b>	<b>2,32,176</b>	<b>2,35,245</b>	<b>2,67,927</b>

स्रोत : भारत सरकार बजट का सार (1998-99) जून 1998

## भारतीय सार्वजनिक वित्त

यह कहा था कि 1997-98 के बजट में केन्द्रीय योजना-व्यय में 18.5 प्रतिशत की वृद्धि की जा रही है परन्तु सत्य तो यह है कि वास्तविक वृद्धि केवल 4.5 प्रतिशत है। यह हमारी योजना-परिचय के बारे में गम्भीरता का परिचय है।

दूसरा असन्तोषजनक पहलू सार्वजनिक उद्यमों के आन्तरिक और बजट बाह्य ससाधनों (Internal and extra-budgetary sources) के बजट अनुमान में 55 709 करोड़ रुपये से संशोधित अनुमान में 47 404 करोड़ रुपये हो जाने से तीव्र गिरावट आयी है। इसका अर्थ 8 305 करोड़ रुपये की गिरावट जिसका केन्द्रीय योजना-परिचय के वित्त प्रबन्ध पर दुष्प्रभाव पड़ा है। अतः सार्वजनिक उद्यमों के सुधार के बारे में गौरी कार्रवाई की जानी चाहिए।

1998-99 के वर्ष के लिए वित्तमन्त्री ने केन्द्रीय योजना व्यय को 81 033 करोड़ रुपये से बढ़ा कर 105 187 करोड़ रुपये करने का प्रस्ताव किया है—लगभग 30 प्रतिशत की वृद्धि। एक बार फिर वित्त मन्त्री सार्वजनिक उद्यमों के योगदान के रूप में अत्यन्त आशावादी जान पड़ते हैं और इसे 1997-98 (संशोधित अनुमान) में 47 404 करोड़ रुपये की तुलना में 1998-99 में बढ़ाकर 62 723 करोड़ रुपये करना चाहते हैं—32.3 प्रतिशत की वृद्धि। यदि इसे 1997-98 में हुई 14.9 प्रतिशत योगदान में गिरावट के प्रकार में देखा जाए तो यह एक भारी अत्यानुमान है। वित्त मन्त्री ने यह उल्लेख किया है योजना-आवटन हमारी प्रधान प्राथमिकताओं का प्रतिबिम्ब हैं। कृषि मन्त्रालय के योजना आवटन में 58 प्रतिशत की वृद्धि करके इसे 1 807 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 2 854 करोड़ रुपये किया गया है ग्राम क्षेत्रों एवं रोजगार मन्त्रालय के आवटन को 8 356 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 9 912 करोड़ रुपये—18.6 प्रतिशत की वृद्धि स्वास्थ्य एवं परिवार कल्याण मन्त्रालय के आवटन को 2 747 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 3 684 करोड़ रुपये—34 प्रतिशत की वृद्धि और कल्याण मन्त्रालय के व्यय को 804 करोड़ रुपये से बढ़ा कर 1 539 करोड़ रुपये करना—91 प्रतिशत की वृद्धि। परन्तु मूल प्रश्न यह है कि क्या वित्त मन्त्री सार्वजनिक उद्यमों के निष्पादन में आमूल उन्नति कर पाएंगे ताकि वे कहीं अधिक मात्रा में आन्तरिक ससाधन जुट सकें। दूसरे, यह इस बात पर निर्भर करता है कि वे किस हद तक राजस्व प्राप्ति बढ़ा सकते हैं और गैर सरकारी व्यय को निर्धारित कर सकते हैं ताकि केन्द्रीय योजना के बजटीय समर्थन के लिए साधन प्राप्त हो सकें। दोनों प्रकार से भविष्य उज्ज्वल दिखायी नहीं देता।

### राजस्व प्राप्ति का विश्लेषण

1998-99 के बजट में सकल कर राजस्व के रूप में

1,57,711 करोड़ रुपये प्राप्त करने का अनुमान है जबकि इसके विरुद्ध 1997-98 (संशोधित अनुमान) में 1,42,720 करोड़ रुपये प्राप्त किए गए। अतः पिछले वर्ष की तुलना में 10.5 प्रतिशत अधिक कर-राजस्व प्राप्त करने का संकेत है। (देखिए तालिका 5) इन अनुमानों को तैयार करते हुए वित्तमन्त्री ने सेतुलर और बुनियादी संचार सेवाओं के अपरेटो से लाइसेंस फीस के रूप में 2,800 करोड़ रुपये और भारतीय रिजर्व बैंक के निवल अधिशेष लाभ (Net Surplus profit) के रूप में 4,200 करोड़ रुपये की प्राप्ति को भी शामिल किया है।

बेहतर कर अनुपालन (Tax compliance) और कर-आधार के विस्तार द्वारा वित्तमन्त्री 9,205 करोड़ रुपये अतिरिक्त कर-राजस्व के रूप में प्राप्त करने की प्रत्याशा करते हैं जिसमें से 1780 करोड़ रुपये राज्यों को देने के परचाव केन्द्र को शुद्ध राजस्व के रूप में 7 425 करोड़ रुपये प्राप्त होंगे।

तालिका 6 बजट प्रस्तावों का प्रभाव

(करोड़ रुपये)

	कुल	केन्द्र का भाग	राज्यों का भाग
निगम कर	2 400	2 400	—
सीमा शुल्क	2 748	2 748	—
संघीय उत्पाद शुल्क	4 290	2 510	1 780
सेवा कर	233	233	—
कुल	9 203	7 425	1 780

बजट में यह मान्यता की गयी है 1998-99 में सकल देशीय उत्पाद में चालू कीमतों पर 14.5 प्रतिशत की वृद्धि होगी जिसमें वास्तविक वृद्धि दर का भाग 6.5 प्रतिशत और स्फीति का 7-8 प्रतिशत होगा। इसमें औद्योगिक उत्पादन में 10 प्रतिशत वृद्धि की मान्यता की गयी है। संघीय उत्पाद शुल्को (Union Excise Duties) में 1998-99 के दौरान लगभग 21 प्रतिशत की वृद्धि और सीमा-शुल्को (Custom duties) में 17.4 प्रतिशत की वृद्धि की प्रत्याशा है। जबकि कुल कर राजस्व में निगम कर का भाग जो 1997-98 में 15 प्रतिशत था के बढकर 1998-99 में 16.8 प्रतिशत हो जाये की प्रत्याशा है, आबकर का भाग 1997-98 में 20.1 प्रतिशत से कम होकर 1998-99 में 13.3 प्रतिशत हो जाने का अनुमान है। इसका मुख्य कारण यह है कि 1997-98 के दौरान प्राप्त कर-राजस्व में स्वैच्छिक आय-घोषणा (Voluntary Disclosure of Income Scheme VDIS) योजना के अधीन प्रायः 10 050 करोड़ रुपये की राशि शामिल है। यदि

इसको छोड़ दिया जाए तो सामान्य आधार पर आयकर प्राप्ति 18 700 करोड़ रुपये बैठती है। परन्तु 1998-99 के आकड़ों में समाधान के आधीन 4000 करोड़ रुपये की प्रत्याशित राशि शामिल की गयी है जो गुप्त रूप में स्वैच्छिक आय घोषणा योजना की है। यदि समाधान के आधीन प्राप्त राशि छोड़ दी जाए तो आयकर से राजस्व प्राप्ति केवल 16930 करोड़ रुपये ही होगी। यह बात ध्यान देने योग्य है कि इन चार करों द्वारा 1997-98 में कुल कर राजस्व का 98.2 प्रतिशत उपलब्ध कराया गया और 1998-99 में इनके द्वारा 97.2 प्रतिशत राशि उपलब्ध कराने की प्रत्याशा है। (देखिए तालिका 7)

तालिका 7 मुख्य करों का कर-राजस्व में प्रतिशत भाग

	1997-98 संशोधित अनुमान	1998-99 बजट अनुमान
केन्द्रीय उत्पाद शुल्क	11.4	16.6
सीमा शुल्क	8.7	10.5
निगम कर	15.0	16.8
आयकर	0.1	11.1
कुल कर राजस्व	100.0	100.0

स्रोत वित्त प्रकल्प बजट का साप, जून 1998 से परीक्षित

गैर कर राजस्व (Non tax revenue) में 14.7 प्रतिशत की वृद्धि सामान्य है। पूँजी प्राप्ति (Capital receipts) क्षेत्र में वित्त मंत्री 1998-99 के दौरान 105933 करोड़ रुपये प्राप्त करने की प्रत्याशा करता है जबकि इसके विरुद्ध 1997-98 में इस मद से 96731 करोड़ रुपये की प्राप्ति हुई—9.5 प्रतिशत की वृद्धि। यह बिल्कुल ठीक ही जान पड़ती है क्योंकि 1997-98 के दौरान सरकार ने राजस्व में कमी को पूरा करने के लिए बहुत ही उदार रूप में बाजार ऋणों (Market borrowing) का प्रयोग किया परन्तु इससे 1998-99 में ब्याज का भार बढ़कर 75000 करोड़ रुपये हो गया। इस बचत में इस विकल्प का प्रयोग इतनी गैर जिम्मेदारी से करने का कोई इरादा नहीं है और इस दृष्टि से इसके इरादे नेक हैं। चाहे बजट में विनिवेश (Disinvestment) के लिए 1998-99 के दौरान 5000 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया परन्तु हमारा रिकार्ड यह बताता है कि 1997-98 के दौरान 4800 करोड़ रुपये के बजट प्रावधान के विरुद्ध हमारी विनिवेश से प्राप्ति केवल 906 करोड़ रुपये थी। यह अत्यन्त निराशाजनक है। इसके अतिरिक्त यह बात भी समझ नहीं आती कि जहाँ 1997-98 के दौरान, छोटी बचतों लोक

भविष्य निधियों, राज्यीय भविष्य निधियों और विशेष जमा से 1997-98 (संशोधित अनुमान) के दौरान 37662 करोड़ रुपये की प्राप्ति हुई, वहाँ 1998-99 के बजट में इसके लिए 36,845 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया है जो 1997-98 में प्राप्त राशि से भी कम है। इस प्रतिकूल प्रवृत्ति का कोई कारण नहीं बताया गया।

### 3 बजट में कर-प्रस्ताव (Tax Proposals)

1998-99 के बजट में मुख्य कर प्रस्ताव इस प्रकार है—

#### प्रत्यक्ष कर प्रस्ताव (Direct Tax Proposals)

वित्तमन्त्री ने उल्लेख किया “व्यक्ति कर या निगम कर के ढाँचे में कोई भी परिवर्तन करने का मेरा प्रस्ताव नहीं है। मैं आशा करता हूँ कि कर ढाँचे में दीर्घावधिक स्थिराव (Longterm stability) से बढ़ती हुई उत्पादित, स्वैच्छिक कर-अनुपालन (Tax compliance) और कर विस्तार प्रयासों में एक सद्गुणी चक्र (Virtuous circle) कायम हो जाएगा।” किन्तु इस सम्बन्ध में कुछ रियायतों की घोषणा की गयी—

1. कर छूट (Tax exemption) की सीमा 40000 रुपये से बढ़ाकर 50000 रुपये कर दी गयी।

2. ऐसे वेतन प्राप्त करने वाले जिन की आय 1 लाख रुपये तक है के लिए मानक कटौती (Standard deduction) 20000 रुपये से बढ़ाकर 25000 रुपये कर दी गयी है।

जिन वेतन प्राप्त करने वाले व्यक्तियों की आय 1 लाख और 5 लाख रुपये के बीच है उनके लिए मानक कटौती 20000 रुपये ही रहेगी।

3. बिक्रिस्ता व्यय की कर मुक्त उच्चतम सीमा 10000 रुपये से बढ़ाकर 15000 रुपये कर दी गयी है।

जिन वेतन प्राप्त करने वाले व्यक्तियों की आय 5 लाख रुपये से ऊपर है उनके लिए मानक कटौती उपलब्ध नहीं होगी।

तालिका 8 आयकर की वर्तमान और संशोधित दरें

वर्तमान दर	संशोधित दर
40000 रुपये तक	शून्य
40001 से 60000 रुपये तक	10% 50001 से 60000
60001 से 150000 रुपये तक	20% 60001 से 150000
150000 से अधिक	30% 150000 रुपये से अधिक

कर दरों में कटौती का व्यक्तियों हिन्दु अविभाजित परिवारों आदि पर विभिन्न आय स्तरों पर प्रभाव इस प्रकार है—



तालिका 9 : आय के विभिन्न स्तर पर आय-कर-राहत

कुल आय (रुपये)	वर्तमान कर-दायित्व	नया कर- दायित्व	प्रस्तावित राहत	
			राशि (रुपये)	प्रतिशत
50,000	1,000	शून्य	1,000	100
60,000	2,000	1,000	1,000	50
75,000	5,000	4,000	1,000	20
1,20,000	14,000	13,000	1,000	7.1
1,50,000	20,000	19,000	1,000	5.0
2,00,000	35,000	34,000	1,000	2.8
3,00,000	65,000	64,000	1,000	1.54

ध्यान देने योग्य बात यह है कि जैसे-जैसे व्यक्ति की आय में वृद्धि होती है, तो इसके साथ-साथ वर्तमान कर-दायित्व के अनुपात के रूप में प्रतिशत-राहत कम होती चली जाती है।

### कर-आधार का विस्तार (Widening Tax base)

श्री पी चिदम्बरम ने अपने बजट में चार मानदण्डों के प्रयोग का उल्लेख किया। वे थे - घर की मलकियत, टेलीफोन का रखना, विदेशी यात्रा पर खर्च और मोटर गाड़ी का स्वामित्व। यदि कोई व्यक्ति इन चार मानदण्डों में से दो को पूरा करता हो, तो उसे आयकर-विवरण (Income tax return) दाखिल करनी होगी। श्री पशुबन्त सिन्हा ने इसमें दो और मानदण्डों को जोड़ दिया—क्रेडिट कार्ड रखना और महंगी क्लबों की सदस्यता। इस प्रकार कुल छ. मानदण्ड हो जाते हैं। अतः चार मानदण्डों में से दो को मिलना प्रशासनिक दृष्टि से कठिन कार्य है, इसलिए वित्त मंत्री ने यह प्रस्ताव किया कि यदि कोई व्यक्ति इन छ. में से एक की भी पूर्ति करता है, तो उसे आय-कर विवरण दाखिल करने के लिए कहना उचित होगा। यह स्कीम अब "छः में एक" के नाम से जानी जाएगी और 12 बड़े महानगरों के साथ 23 अन्य शहरों में भी लागू की जाएगी। इस प्रकार इस स्कीम का विस्तार 35 शहरों तक किया जाएगा। वित्त मंत्री आशा करते हैं कि इससे पूरे राजकोषीय वर्ष में आयकर विवरणियों में कम-से कम 50 प्रतिशत की वृद्धि होगी।

कर-अनुपालन सुनिश्चित करने और कर-वंचन (Tax evasion) को कम करने के लिए कर-निर्धारितियों (Tax assesses) को अपना पैन (PAN) या जी आई आर (G I R) नम्बर सभी सौदों में देना अनिवार्य कर दिया गया है। इन सौदों में है : (1) अचल सम्पत्ति का क्रय या विक्रय, (2) मोटर वाहनों का क्रय या विक्रय, (3) 50,000 रुपये से अधिक के शेयरों का लेन-देन, (4) बैंकों में नया ख़ाता खोलना, (5)

50,000 रुपये से अधिक की सावधि जमा (Fixed deposit) (6) टेलीफोन लगवाने के लिए आवेदन और (7) होटलों में 25,000 रुपये से अधिक का शुल्क।

वित्त मंत्री ने एक पृष्ठ वाले करदाता अनुकूल विवरणी पत्र जिसे "सरल" कहा जाएगा, को शुरू करने का प्रस्ताव किया। सरल को किसी चार्टर्ड एकाउन्ट अथवा कर-सलाहकार की सहायता के बिना सरलता से भरा जा सकता है।

### कर-विवाद सुलझाने के लिए समाधान

वित्त मंत्री ने कर-विवाद सुलझाने के लिए 'समाधान' नामक एक नयी स्कीम शुरू करने का प्रस्ताव किया। यह स्कीम प्रत्यक्ष करों एवं अप्रत्यक्ष करों दोनों पर लागू होगी और वर्तमान दरों पर प्रत्यक्ष कर की बकाया राशि का भुगतान करने पर करदाता को ब्याज तथा जुमनि की माफी तथा मुकदमा चलाने से मुक्ति प्रदान करेगी। अप्रत्यक्ष करों के सम्बन्ध में, 50 प्रतिशत बकाया शुल्क अदा करने पर कर-दाता को ब्याज और जुमनि की माफी और मुकदमा चलाने से मुक्ति उपलब्ध होगी।

सौधाणिक एवं चिकित्सा संस्थानों के सम्बन्ध में पूर्ण छूट, जिसका गलत प्रयोग हो रहा है, वापस लाने का प्रस्ताव है।

### उपहार कर (Gift-Tax) समाप्त

उपहार कर से नाममात्र राजस्व-प्राप्ति होने के कारण वित्त मंत्री ने 30 सितम्बर 1998 के पश्चात् दिए जाने वाले उपहारों पर उपहार कर समाप्त कर दिया। किन्तु उपहार कर आयकर अधिनियम के आधीन लगाना जाएगा और उपहार को करदाता की आय माना जाएगा। अतिवासी भारतीयों को वर्तमान की भाँति इससे छूट जारी रहेगी।

### आवास-निर्माण के लिए प्रोत्साहन

अनुमोदित आवास परियोजनाओं (Housing projects) के लिए कर-अवकाश (Tax holiday)—पहले पाँच वर्षों के लिए लाभों से 100 प्रतिशत कटौती और इसके बाद के पाँच वर्षों के लिए 30 प्रतिशत कटौती।

स्वयं-गृहीत मकानों (Self-occupied houses) के लिए उपहार ली गयी पूँजी पर व्यय की कटौती (Deduction) 15,000 रुपये से बढ़ाकर 30,000 रुपये कर दी गयी।

भरम्भों तथा संग्रहण भरभों (Collection changes) के लिए 20 प्रतिशत से कटौती बढ़ाकर 25 प्रतिशत कर दी गयी।

विश्व बैंक द्वारा सहायता प्राप्त आवास परियोजनाओं में कार्य कर रहे कम्पनियों को होने वाले व्ययों में 50 प्रतिशत की कटौती।

## भारतीय सार्वजनिक वित्त

एक वर्ष में 790 करोड़ रुपये की राजस्व-प्राप्ति की आशा है। इसका उपयोग सड़कों के विकास के लिए किया जाएगा और यह सम्पूर्ण राशि भारतीय राष्ट्रीय राजमार्ग प्राधिकरण (National Highway Authority of India) को सौंप दी जाएगी।

स्वर्ण पर आयात शुल्क 220 रुपये से बढ़ाकर 250 रुपये प्रति 10 ग्राम कर दिया गया।

फर्नेस आथ एल एस एच एस. एच एस डी मोटर स्पिड और एटो एफ जैसे द्वितीयक उत्पादों पर भी आयात शुल्क घटाकर 10 से 5 प्रतिशत के स्तर पर लाने का प्रस्ताव है। कच्चे तेल पर सीमा शुल्क 27 प्रतिशत से घटाकर 22 प्रतिशत कर दिया गया। इसके परिणामस्वरूप एक वर्ष में 965 करोड़ रुपये राजस्व हानि का अनुमान है। इस हानि को पूरा करने के लिए मोटर स्पिड पर उत्पाद शुल्क (excise duty) 20 प्रतिशत से बढ़ाकर 35 प्रतिशत कर दी गयी है। समानान्तर विपणन के लिए आयातित मिट्टी के तेल पर 2 प्रतिशत विशेष शुल्क सहित 32 प्रतिशत सीमा शुल्क लगाया गया है।

### केंद्रीय उत्पाद शुल्क

लघु स्तर क्षेत्र की सहायता के लिए उत्पाद शुल्क के लिए छूट की सीमा (Exemption limit) 30 लाख रुपये से बढ़ाकर 50 लाख रुपये कर दी गयी है। 50 लाख रुपये और 100 लाख रुपये की अभिसीमा में एक समान 5 प्रतिशत की सामान्य दर लगायी गयी है। इन प्रस्तावों के परिणामस्वरूप 300 करोड़ रुपये की राजस्व हानि होगी। वित्त मंत्री के अनुसार, "हमारी अर्थव्यवस्था के इस महत्वपूर्ण क्षेत्र के लिए यह एक छोटी सी कीमत चुकानी होगी।"

निम्नलिखित वस्तुओं पर 8 प्रतिशत उत्पाद शुल्क (Excise duty) लगाया गया—

फैक्टबन्ड वाय ब्राड युक्त मक्खन और भी हस्तचालित मशीन से भिन्न सिलार्ड मशीनें, ब्राडयुक्त मसाले फैक्ट्रियों में उत्पादित ब्राडयुक्त खाद्य उत्पाद, ब्राड नाम से बिकने वाले मांस और मछली उत्पाद, मक्खन सहित दूध पाउडर जिसमें शिशुओं के लिए निर्मित दूध शामिल नहीं 1800 सी सी तक के ट्रैक्टर, चरमे के शीशे और प्रेम स्टाइड फार्मर्स।

चिकित्सा यंत्रों और उपकरणों तथा प्रदूषण नियंत्रण उपकरणों पर उत्पाद शुल्क 5% से बढ़ाकर 8% कर दिया गया।

चिकित्सा फर्नीचर, धूप के चरमों और रिकार्ड न किफ गप आडियो केसिटो पर 13 प्रतिशत की दर से शुल्क लगाया गया।

हथियार और गोलाबारूद पर शुल्क 18 प्रतिशत से बढ़ाकर 25 प्रतिशत कर दिया गया परन्तु सैन्य सेवाओं के लिए हथियारों और गोलाबारूद को उत्पाद शुल्क से छूट जारी रहेगी।

नाइलोन फिलामेंट यार्न पर उत्पाद शुल्क 30 प्रतिशत से घटाकर 25 प्रतिशत कर दिया गया।

सिगरेटों पर विशिष्ट दरों के 6 प्रतिशत से 11 प्रतिशत के बीच भिन्न भिन्न मात्रा में उत्पाद शुल्क में वृद्धि की गयी। अल्कोहल आधारित प्रसाधन वस्तुओं पर उत्पाद शुल्क 100 प्रतिशत से घटाकर 50 प्रतिशत किया गया।

सेवा-कर सड़कों द्वारा माल की ढुलाई या सेवा कर (Service tax) समाप्त कर दिया गया है।

कुछ नयी सेवाओं पर सेवा कर लगाया गया है। वे हैं—आर्किटेक्ट, आंतरिक सज्जाकार, प्रबन्ध परामर्शदाता चार्टर्ड अकाउंटेंट, कॉन्स्ट्रक्शन अकाउंटेंट, कम्पनी सचिव निजी सुरक्षा सेवाएँ, वास्तविक जायदाद के एजेंट, बाजार अनुसन्धान एजेंसियाँ, साख निर्धारण एजेंसियाँ (Credit rating agencies) हमीदारी एजेंसियाँ (Under writing agencies) और बूचडखाने।

सीमा शुल्कों से 3,304 करोड़ रुपये की शुद्ध प्राप्ति और उत्पाद शुल्कों से 5,009 करोड़ रुपये की प्राप्ति होगी।

### डाक सेवाओं की दरों में संशोधन

प्रतियोगिता पोस्टकार्ड की दर 2 रुपये से बढ़ाकर 3 रुपये अन्तर्देशीय पत्र रु 1 से बढ़ाकर रु 1.50 प्रत्येक 20 ग्राम अथवा उसके भाग के लिए पत्र की दर रु 2 से बढ़ाकर रु 3 और प्रत्येक 500 ग्राम अथवा उसके भाग के लिए पार्सलों की दर 8 रुपये से बढ़ाकर 10 रुपये कर दी गयी है। इन संशोधनों से एक पूरे वर्ष में लगभग 270 करोड़ रुपये और 1998-99 में लगभग 180 करोड़ रुपये अतिरिक्त राजस्व प्राप्त होने का अनुमान है।

### 4. 1998-99 के बजट का मूल्यांकन

वित्त मंत्री यशवंत सिन्हा ने भाजपा-गठबन्धन वाली सरकार का पहला बजट जो कि राष्ट्रीय एजेंडा में अन्तर्निहित स्वदेशी के दर्शन पर आधारित था, पेश किया। बजट में कृषि तथा ग्राम विकास के लिए आवंटन बढ़ाने का साहसी प्रयास किया गया है। बजट ने त्वरित सिंचाई लाभ कार्यक्रम के आधीन आवंटन में 58 प्रतिशत की वृद्धि की है। इसी प्रकार ग्रामीण आधार सरचना विकास निधि में आवंटन बढ़ाकर 3,000 करोड़ रुपये कर दिया गया है। नेबार्ड को यह निर्देश

दिया गया है कि ग्रामीण भारत में फैली हुई बेरोजगारी और अल्परोजगार की समस्या से निपटने के लिए स्वरोजगार योजना चलाए। अतः बजट में एक महत्वपूर्ण प्रयास द्वारा कृषि में गिरावट की स्थिति को उलटने का प्रयास किया गया है ताकि ग्रामीण अर्थव्यवस्था को मजबूत बनाया जा सके। किसानों को ग्राम उधार के रूप में अधिक राशि उपलब्ध कराने के लिए किसान क्रेडिट कार्ड जारी करने का प्रस्ताव किया गया है ताकि किसान इसके प्रयोग द्वारा बीज खाद, कीटनाशक आदि जैसी कृषि सम्बन्धी आवश्यकताओं को आसानी से खरीद सकें और अपनी उत्पादन सम्बन्धी जरूरतों के लिए बैंकों से ऋण भी प्राप्त कर सकें। इससे भी कृषि उत्पादन एवं उत्पादित से वृद्धि होगी।

दूसरे, "यु स्तर उद्योग के लिए वर्तमान कर्मचारी पूंजी को 2 करोड़ रुपये की सीमा बढ़ाकर 4 करोड़ रुपये कर दी गयी है। इससे लघु उद्योगों की ओर अधिक उधार प्रवाहित होगा। इसके अतिरिक्त लघु उद्योगों की समस्याओं की देखभाल के लिए भारतीय लघु उद्योग विकास बैंक को भारतीय औद्योगिक विकास बैंक से पृथक् कर एक स्वायत्तता दी जा रही है। इसके अतिरिक्त, इस्पेक्टर राज जो लघु उद्यमियों की परेशानी का कारण रहा है समाप्त किया जा रहा है।

तीसरे, ऊर्जा परिवहन एवं संचार के रूप में आधार संरचना उपलब्ध कराने के लिए जहां 1997-98 के सशोधित अनुमान में 42252 करोड़ रुपये की राशि रखी गयी थी वहां इसे 1998-99 के बजट में बढ़ाकर 61146 करोड़ रुपये कर दिया गया है। इस प्रकार इसमें 35 प्रतिशत की भारी वृद्धि स उद्योग के विकास पर एक प्रधान सीमाबन्धन को दूर करने में सहायता मिलेगी।

चौथे विदेशी निवेश प्रवाह को सुविधाजनक बनाने के लिए प्रशासनिक मंत्रालय में एक अधिकारी नियुक्त किया जाएगा जिसे मॉनिटरिंग अधिकारी का कार्य सौंपा जाएगा और उसकी यह जिम्मेदारी होगी कि 100 करोड़ रुपये से अधिक के प्रत्येक विदेशी निवेश प्रस्ताव के बारे में 90 दिन के अन्दर अन्तिम निर्णय सुनिश्चित कराए। वित्त मंत्री उम्मीद करते हैं कि इस प्रकार लालफीताशाही को काट कर ये आगे दो वर्षों में विदेशी निवेश को दुगुना करके 62 अरब यूएस डालर कर सकेंगे।

पाँचवें अनिवासी भारतीयों की अप्रयुक्त क्षमता का प्रयोग करने के लिए कई कदम उठाए गए हैं। अनिवासी भारतीयों के लिए व्यक्तिगत रूप से किसी कम्पनी की कुल "विन्डो" को खोलने की सामा। प्रतिशत निसे बढ़ाकर

5 प्रतिशत कर दी गयी है और सभी अनिवासी निवेश की सीमा किसी कम्पनी में 5 प्रतिशत से बढ़ा कर 10 प्रतिशत कर दी गयी है।

भारतीय यूनिट ट्रस्ट एन 'न्यू इंडिया मिलेनियम स्कीम' आरम्भ करेगा जो केवल अनिवासी भारतीयों द्वारा डालरों में अंशदान के लिए खुली होगी। इसी प्रकार भारतीय स्टेट बैंक अनिवासी भारतीयों के लिए विदेशी मुद्राओं के मूल्य में एक नया 'रिसरजेट इंडिया बाण्ड' जारी कर रहा है। ध्यान देने योग्य बात यह है कि चीन में विदेशी निवेश का अधिकतर भाग विदेशों में रहने वाले चीनियों द्वारा उपलब्ध करवाया जाता है। वित्त मंत्री भी उसी प्रकार इस अप्रयुक्त स्रोत का विदोहन करना चाहते हैं। इसके अतिरिक्त 'चूँकि अनिवासी भारतीय विदेशों में बसे हुए हैं वे आधुनिक तकनीकालाजियों से परिचित हैं और वे बिना किसी राजनैतिक शर्त के तकनीकालाजी के प्रवाह में भारत की सहायता कर सकते हैं। चाहे वित्त मंत्री ने साफ शब्दों में तो नहीं कहा किन्तु भारत पर लगाए गए आर्थिक प्रतिबन्धों के प्रभाव को कम करने के लिए यह उपाय किया जा रहा है। अतः वित्त मंत्री द्वारा उठाया गया यह कदम अभिनन्दनीय है।

छठे 20 लाख आवासीय इकाइयों का 1998-99 के दौरान निर्माण किया जाएगा जिसमें 13 लाख ग्राम क्षेत्रों और 7 लाख शहरी क्षेत्रों में होगी। इसके लिए बजट में 1600 करोड़ रुपये का प्रावधान किया गया है।

सातवें वित्त मंत्री ने शिक्षा के लिए 7047 करोड़ रुपये का प्रावधान किया है जबकि 1997-98 के सशोधित अनुमान में इस पर 4716 करोड़ रुपये खर्च किए गए। इस प्रकार पिछले वर्ष के कुल बजटीय प्रावधान की तुलना में इस वर्ष लगभग 50 प्रतिशत की वृद्धि का संकेत है। इसका मुख्य उद्देश्य साक्षरता विशेषकर स्त्री साक्षरता को बढ़ावा देना है।

आठवें सरकार ने 1998-99 में केन्द्रीय योजना परिव्यय को बढ़ाकर 105187 करोड़ रुपये कर दिया है जबकि 1997-98 के दौरान यह 81033 करोड़ रुपये था—अर्थात् 30 प्रतिशत की वृद्धि। सम्पूर्ण योजना आवंटन और विशेषकर सामाजिक क्षेत्र के आवंटन में वृद्धि वस्तुतः अभिनन्दनीय है।

अन्तिम देशी उद्योगों के संरक्षण के लिए सरकार ने 8 प्रतिशत का आयात शुल्क लगाया है। इसके लिए तर्क यह दिया गया है कि सरकार देशीय उद्योगों को खेल का हमबारा मैदान उपलब्ध कराना चाहती है क्योंकि हमारे वस्तु उत्पादन का प्रभाव आयातित वस्तुओं की तुलना में स्वदेशी वस्तुओं पर पड़ता है। जहाँ स्वदेशी वस्तुओं पर विदेशी वस्तुओं का प्रभाव पड़ता है वहाँ अन्य देशों के वस्तुओं का प्रभाव पड़ता है। अतः वित्त मंत्री ने देशीय उद्योगों के संरक्षण के लिए देशीय वस्तुओं का आयात शुल्क लगाए जाते हैं।

## भारतीय सार्वजनिक वित्त

अन्यो प्रकृति के कारण इनसे बच जाता है। इस निर्णय का औद्योगिक हल्की में विस्तृत रूप से स्वागत हुआ है। इसके अतिरिक्त वित्त मंत्री ही इस घोषणा का कि बीमा क्षेत्र को भी निजी भारतीय कम्पनियों को खोल दिया गया है का भी भरपूर स्वागत हुआ है। इसी प्रकार विदेशी मुद्रा विनियमन कानून का प्रतिस्थापन विदेशी मुद्रा प्रबन्ध कानून के द्वारा करना ऐसा कदम माना जा रहा है जिससे विनियोजताओं में विरवास बढेगा और इस प्रकार भारतीय अर्थव्यवस्था को बढावा मिलेगा। बहुराष्ट्रीय निगमों की त्वाबी नाखुश है कि बीमा क्षेत्र विदेशी कम्पनियों को क्यों नहीं खोला गया परन्तु विदेशी कम्पनियों को भारतीय बचत एकत्र करने की इजाजत देने में कोई रुक नहीं। पहले तो ये कम्पनियाँ भारतीय बचत का निर्यात करें और फिर भारत इसी बचत के आयात के लिए इन्हे निवेदन करे ताकि यह बचत हमारे देशीय बचत के प्रयास में पूरक बन सके। यदि मुख्य तर्क यह था कि बीमा क्षेत्र में प्रतिरोधिता कायम की जाए और जीवन बीमा निगम के एकाधिकार को तोड़ा जाए तो वित्त मंत्री का निर्णय बुनियादी रूप में सही है और स्वदेशी एवं आत्मनिर्भरता को भावना से पुक्तिगत है।

### बजट की आलोचना

जहा पर मोटे तौर पर बजट का स्वागत हुआ है वहा वागवयी दलो एव काग्रिस द्वारा बजट की आलोचना भी की गया है। कुछ हद तक यह आलोचना पक्षपातपूर्ण भी हो सकती है परन्तु आलोचकों द्वारा उठाए गए कई मुद्दे तर्कसंगत भा हो सकते है। अतः इस दृष्टि से बजट की आलोचनाओं को छानबान करनी उचित होगी।

(1) पेट्रोल की कीमतों में 4 रुपये प्रति लिटर की वृद्धि न्यायोचित नहीं। विरोधी दलों के समुक्त प्रहार ने सरकार को यह स्पष्टीकरण देने के लिए मजबूर कर दिया कि कीमत वृद्धि केवल 1 रुपया प्रति लिटर है। वित्त मंत्री का यह कहना कि 4 से 5 रुपये प्रति लिटर की अवांछित वृद्धि का कारण वित्त मंत्रालय और पेट्रोलियम मंत्रालय में तात्कालिक अभाव था, से कोई भी वर्ग सन्तुष्ट नहीं हुआ। वस्तु स्थिति यह है कि कीमत वृद्धि के राजनैतिक गृह्ययों ने सरकार को मजबूर कर दिया कि वह वापस ले ले।

(ii) यूरिया की कीमतें 1 रुपया प्रति किलोग्राम बढ़ाने के लिए वित्त मंत्री ने यह तर्क दिया कि यह नाइट्रोजन फास्फोरस प्रोटीन (एनपीके) का सतुलन उर्वरकों के प्रयोग में बहाल करना चाहते हैं। वित्त मंत्री ने अपने निर्णय के पक्ष में तर्क देते हुए कहा 'एनपीके का सतुलन

जो 1991-92 में 59 : 24 : 1 था 1996-97 तक प्रतिकूल रूप में बदलकर 10 : 29 : 1 हो गया है। यूरिया की कीमत में वृद्धि करने से इस सन्तुलन को बहाल करने में मदद मिलेगी।" यूरिया की प्रचलित कीमत 366 रुपये प्रति किलोग्राम थी और इसे बढ़ाकर 466 रुपये प्रति किलोग्राम करने का निर्णय किया गया—27.4 प्रतिशत की वृद्धि। अतः 50 किलोग्राम का एक बोरा जो किसान की 183 रुपये में मिलता सरोधित कीमत पर 233 रुपये में मिलेगा। इस प्रकार सरकार 2,000 करोड़ रुपये देशीय यूरिया से प्राप्त करना चाहती थी। जहा वित्त मंत्री ने अपने सबसे पहले प्रस्ताव में कृषि की नकारात्मक वृद्धि दर को घटाने के लिए कई प्रोत्साहन देने का प्रयास किया और कृषि को आबंटन बढ़ाकर सिंचाई का विस्तार और ग्रामीण उधार के विस्तार का प्रस्ताव किया वे बड़ी आसानी से यह बात भूल गए कि उर्वरकों की माग लोचहीन नहीं है और इस निर्णय के दुष्प्रभाव भी हो सकते हैं। इसके अतिरिक्त इस प्रस्ताव के राजनैतिक प्रभावों का ध्यानपूर्वक विश्लेषण नहीं कर पाए। सरकार ने इस निर्णय से होने वाली हानि को न्यंत्रित करने के लिए यूरिया की कीमत में वृद्धि को घटाकर 50 पैसे प्रति किलोग्राम कर दिया। इस निर्णय का विरोध न केवल विपक्षी दलों ने—अपिणु सरकार में सहयोगी पार्टियों अर्थात् अकाली दल हरियाणा विकास पार्टी समता पार्टी ने भी किया। सरकार अब यूरिया के सम्बन्ध में कीमत वृद्धि के प्रस्ताव को पूर्णतया वापस लेने पर विचार कर रही है। अतः मूल प्रश्न यह है कि एनपीके का आदर्श सतुलन क्या है जिसे वित्तमन्त्री स्थापित करना चाहते हैं ? इस बात की व्याख्या बजट में नहीं की गयी। क्या यूरिया की कीमत में वृद्धि एनपीके के सतुलन को सुनिश्चित करने का एकमात्र उपाय है ? तथ्यों की जानकारी से पता चलता है एनपीके के प्रयोग में असंतुलन कृषि में कार्य कर रही विस्तार सेवाओं की विकलता का परिणाम है जो किसान को अनुकूलतम उत्पादित प्राप्त करने के लिए उर्वरकों के सही प्रयोग की शिक्षा नहीं दे पायीं। इसके अतिरिक्त एनपीके के सतुलन पर पिन् पिन् फसलों के लिए और पिन् पिन् क्षेत्रों के लिए अलग-अलग हैं क्योंकि यह भूमि की किस्म पर निर्भर करता है। जहा बड़ा किसान जिसके पास विषय अतिरिक्त काफी अधिक है फसल की लागत में वृद्धि को ऊँची वसूली कीमत से प्राप्त कर लेगा, वहा छोटा किसान जो अधिकतर पारिवारिक उपयोग के लिए ही उत्पादन करता है पर इसका बुरा असर पड़ेगा। अतः उर्वरकों की कीमतों में वृद्धि के कल्याण सम्बन्धी प्रभावों का

पूरी तरह अध्ययन नहीं किया गया। जाहिर है कि निर्णय करने से पहले जो परामर्श विशेषज्ञों से किया जाना चाहिए था वह नहीं किया गया। परिणामतः सरकार को इस सम्बन्ध में भी एकदम पीछे हटना पड़ा।

(ii) लघु स्तर इकाइयों की कार्यकारी पूँजी की सीमा 2 करोड़ रुपये से 4 करोड़ रुपये करने के बारे में वित्त मंत्री ने अपने बजट भाषण में कहा "मैंने स्वयं उस निर्धनतम और निर्बलतम व्यक्ति का चेहरा स्मरण किया है जिसे मैंने कभी देखा था और यह सुनिश्चित किया है कि यह बजट उसके लाभ के लिए हो।" वित्त मंत्री अपने फैसले के अन्तर्विरोधों की पहचान नहीं कर पाए। मार्च 1998 में प्रधानमंत्री ने लघु स्तर उद्योगों में अबल पूँजी की अधिकतम सीमा घटाकर 1 करोड़ रुपये कर दी ताकि इन्हे लघु-उद्योगों में 'बड़ों' इकाइयों की धुसपैठ और बड़े पैमाने के क्षेत्र द्वारा जाली लघु इकाइयों से बचाया जा सके। परन्तु भाजपा-नेतृत्व की उसी सरकार के वित्त-मंत्री ने कार्यकारी पूँजी की सीमा 2 करोड़ रुपये से बढ़ाकर 4 करोड़ रुपये करने का निर्णय किया। क्या दाये हाथ को पता है कि बाया हाथ क्या कर रहा है ? इसके अतिरिक्त वित्त मंत्री की यह पता होना चाहिए कि लघु क्षेत्र की 92 प्रतिशत इकाइया ऐसी हैं जिनकी अबल पूँजी 2 लाख रुपये से कम है। यदि अन्वयोदया सिद्धान्त वित्त मंत्री के मस्तिष्क में है तब उन्हें इस क्षेत्र में उधार प्रक्रिया को आसान बनाना चाहिए था और नायक समिति की सिफारिशों का पालन करने का निर्णय करना चाहिए था। परन्तु उनकी नीति से लघु स्तर क्षेत्र में 'बड़ों' इकाइयों को अधिक लाभ कमाकर मध्यम एवं बड़े पैमाने के क्षेत्र में प्रवेश करने में सहायता प्राप्त होगी। यह न तो राष्ट्रीय एजेंडा की भावना है और न ही गांधी जी के प्रसिद्ध जन्तु की जिसकी शपथ वित्त मंत्री लेते आए हैं। राष्ट्रीय एजेंडा 'बेरोजगारी हटाओ' को सर्वोच्च उद्देश्य मानता है परन्तु लघु स्तर की नीति से इस प्रकार का कोई आभास प्राप्त नहीं होता। यह कहाँ बेहतर होता यदि कुल उधार का एक बड़ा भाग (अर्थात् 40 प्रतिशत) पिछड़े क्षेत्र के लिए आरक्षित कर दिया जाता। यदि ऐसा कर दिया जाता, तो स्वदेशी की गांधीवादी धारणा न्यायोचित मानी जा सकती थी। परन्तु वित्त मंत्री ने तो लघु क्षेत्र की सहायता सम्बन्धी अपने जोशीले प्रयास में फार्म-औजारों को लघु क्षेत्र के लिए आरक्षित मदों की सूची से ही हटा दिया। ताकि किसान प्रतिस्पर्धी भूम्यो पर विविध प्रकार के कृषि उपकरणों एवं औजारों का लाभ उठा सकें। यदि वित्तमन्त्री के तर्क को स्वीकार कर लिया जाए तब समग्र लघु क्षेत्र से आरक्षण "टाने के पक्ष में भी तर्क कायम किया जा सकता

है। वित्त मंत्री ने ग्राम क्षेत्रों में रोजगार में कमी के रूप में अपने निर्णय के गुह्यायों की ओर ध्यान नहीं दिया। इन इकाइयों को आधुनिकीकरण में सहायता देने की बजाए, उन्होंने इन इकाइयों का अपने आजोबिका के स्रोत से हटाने का निर्णय किया जो कि अन्वयोदया सिद्धान्त के साथ भारी धोखा है।

(iv) समाधान-गुप्त रूप से स्वीच्छिक आय घोषणा योजना-वित्त मंत्री ने कर-विवाद समाधान योजना का प्रस्ताव भी किया है। यह योजना प्रत्यक्ष कर और अप्रत्यक्ष कर दोनों पर लागू होगी और वर्तमान दरों पर प्रत्यक्ष करों के बकाया भुगतान पर ब्याज तथा जुर्माने की माफी तथा मुकदमा चलाने से मुक्ति प्रदान करेगी। एक अनुमान के अनुसार 31 मार्च 1998 पर विवादों में फसे अप्रत्यक्ष करों की राशि 10000 करोड़ रुपये और विवादित प्रत्यक्ष करों की राशि 40000 करोड़ रुपये थी।

प्रत्यक्ष कर के सम्बन्ध में इस योजना का लाभ उठाने के लिए किसी व्यक्ति को 30 प्रतिशत कर देना होगा और फर्मों एवं कम्पनियों को बकाया कर का 35 प्रतिशत। यह स्कोम धन-कर कानून उपहार-कर कानून व्यय कर कानून और ब्याज-कर कानून के आधीन भी लागू होगा। जहाँ तब अप्रत्यक्ष करों का सम्बन्ध है देय राशि बकाया करों का 50 प्रतिशत होगी। यह योजना 1 सितम्बर को आरम्भ होगी और 31 दिसम्बर, 1998 को बन्द हो जाएगी।

ध्यान देने योग्य बात यह है क्या समाधान स्वीच्छिक आय-घोषणा योजना का सशोधित एवं विस्तृत रूप ही नहीं है जो प्रत्यक्ष एवं अप्रत्यक्ष दोनों प्रकार के करों पर लागू होगा? एक ओर तो वित्त मंत्री ईमानदार करदाताओं की सम्मान योजना के आधीन मानपत्र देना चाहते हैं परन्तु दूसरी ओर वे ऐसे व्यक्तियों अथवा कम्पनियों को मुकदमेबाजी और जुर्माने से पूर्ण माफी देना चाहते हैं यदि व्यक्ति अथवा कम्पनी समाधान योजना के आधीन बकाया करों का एक निश्चित अनुपात अदा करने के लिए तैयार हो जाते हैं। यही प्रयास वित्त मंत्री पी चिदम्बरम ने स्वीच्छिक आय घोषणा में किया था परन्तु उनकी बेईमान्य व्यक्तियों या कम्पनियों को पूर्ण माफी देने की योजना की भर्त्सना की गयी। यदि यह उस समय गलत था तो अब इसे कैसे न्यायोचित ठहराया जा सकता है।

(v) बजट को बचत को प्रोत्साहित करने का वातावरण तैयार करना चाहिए था परन्तु श्री यशवन्त सिन्हा का बजट इसमें विफल हुआ है। सर्वप्रथम इसकी प्राप्ति के लिए इसे व्यक्तिगत करोधान को बढ़ाना चाहिए था। श्री पी चिदम्बरम ने गयकर एवं निगम कर की दरों को काट कर असामान्य

रूप में नीचे स्तरो पर ले जाने का भारी भूल की ओर इसके नतीजे के तौर पर आयकर से प्राप्ति 1997-98 में गिरकर 18750 करोड़ रुपये हो गयी जबकि इसका 21750 करोड़ रुपये का पूवानुमान था (यदि इसमें से स्वेच्छिक आय घोषणा के आर्धन प्राप्त 10,500 करोड़ रुपये को निकाल दिया जाए क्योंकि यह पिछले वर्षों में आर्बेट कर पर आय कर प्राप्ति को व्यक्त करता है) बहुत से देशों में वैयक्तिक आयकर की अधिकतम सीमा भारत द्वारा अपनाया गयी दर से ऊंची है। संयुक्त राज्य अमेरिका में यह 47.5 प्रतिशत जापान में 50 प्रतिशत, यूके में 40 प्रतिशत है और कुछ अल्पविकसित देशों में भी ये दरें ऊँची हैं। उदाहरणार्थ मिस्र में यह 48 प्रतिशत, चीन एवं दक्षिण कोरिया में 45 प्रतिशत और इन्डोनेशिया एवं ब्राजील में 35 प्रतिशत है। यह कहीं बेहतर होता यदि बिन मंत्री ने उच्च आय वर्गों की दरों को सीमान्त रूप में स्थापित कर अधिक राजस्व प्राप्त कर लिया होता।

दूसरा विकल्प यह था कि धित मंत्री ने अनिवार्य जमा योजना लागू कर आयकर देने वाले वर्गों पर आरोह। दर के आधार पर वाध्य बचत करने का बंधन डाला होता। इस प्रकार के उपाय से एक ओर तो सरकार को स्फुटि की नियंत्रित करने में मदद मिलती और दूसरी ओर राष्ट्रीय एजेंडा द्वारा निर्दिष्ट 30 प्रतिशत देशीय बचत की बढ़ाने के लक्ष्य की प्राप्ति और सहायता प्राप्त होती। इन दोनों दृष्टियों से बजट में सहाय की कमी रहा और "कर टाचे की दीक्षकालान स्थिरता की आड में श्री पी. विदम्बरम द्वारा तय मार्ग पर चलने का निर्णय श्री यशवन्त सिन्हा ने किया। परिणामतः श्री सिन्हा का बजट 1998-99 में आयकर से 70920 करोड़ रुपये प्राप्त करने की प्रत्याशा करना है जिसमें 4000 करोड़ समाधान योजना से प्राप्त होंगे। नै कि एक प्रकार की गुप्त स्वेच्छिक आय घोषणा योजना ही है। यदि इसको बाहर निकाल दिया जाए तो बेहतर कर पालन और विस्तृत कर-आधार के प्रस्तावों के बावजूद कर प्राप्ति में कोई महत्वपूर्ण वृद्धि कर सके नहीं मिलता।

(11) विनिवेश के सम्बन्ध में बजट पुराना लाक का ही अनुकरण करता है। इस बजट में 5000 करोड़ रुपये 1998-99 में विनिवेश से प्राप्त करने का प्रावधान किया है। इस प्रक्रिया का त्वरित करने के लिए सरकार ने आईओसी गैल वा एसएनएल और कानकोर से हिस्सा पूजा का विनिवेश करने का निर्णय किया है। इंडियन एयर लाइंस में सरकार हिस्सा पूजा की पुनर्गठन करने के साथ 49 प्रतिशत तक नज़र लाने का निर्णय किया है। इसके अतिरिक्त सत्वा गैर सार्वजनिक सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में सरकार हिस्सा पूजा को 26 प्रतिशत तक लाएगा।

बामार इकाइयों की समस्या के समाधान के लिए बजट में एक उदार स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति योजना का प्रस्ताव किया गया है। नये सेवा निवृत्ति पैकेज में प्रत्येक पूर्ण वर्ष की सेवा के लिए 45 दिनों की मजदूरी या वेतन देने का वादा किया गया है।

मूल प्रश्न यह है कि ये सिफारिशें करके भाजपा गठबन्धन वाली सरकार ने मन्त्रियों के छत्ते में अपना हाथ क्यों दे दिया है? मजदूर सघ आन्दोलन आरम्भ कर सरकार के सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के निजीकरण के प्रयास को रोकने के लिए मोर्चा लगाएगी। वस्तु स्थिति यह है कि 1997-98 में विनिवेश के रूप में 4800 करोड़ रुपये के वजतीय प्रावधान के विरुद्ध केवल 906 करोड़ रुपये की प्राप्ति हुई। इसी प्रकार 1996-97 में 5000 करोड़ रुपये के प्रावधान के विरुद्ध मात्र 500 करोड़ रुपये का प्राप्ति हुई। यह परिस्थिति तब विद्यमान है जबकि सरकार अपने सबसे अधिक लाभ कमाने वाले उद्यमों का विनिवेश करने के लिए तैयार है।

अतः सरकार को सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के निजीकरण के विरुद्ध इन उद्यमों के निष्पादन को उन्नत करने के विकल्प पर पुनरावलोकन करना चाहिए। 1995-96 के दौरान विनियुक्त पूजा पर सकल लाभ में उन्नति हुई और यह 161 प्रतिशत के उच्च स्तर पर पहुँच गया। धित मन्त्रालय की आर्थिक समीक्षा (1997-98) में इस सम्बन्ध में उल्लेख किया है "1996-97 में सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों का वास्तविक सकल लाभ लागत अन्तर लक्ष्य से लगभग 10 प्रतिशत बढ़ गया है। पिछले वर्ष इसमें लक्ष्य की तुलना में 8 प्रतिशत की वृद्धि हुई थी। हाल ही के वर्षों में सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों की लाभदायकता में उन्नति हुई है चाहे इसे सकल लाभ लागत अन्तर, सकल लाभ और विनियुक्त पूजा पर कर पूर्व लाभ के रूप में आका जाए। शुद्ध परिसम्पत्ति की तुलना में कर पश्चात् लाभ में भी उन्नति हुई है। इन उन्नतियों का कारण सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों पर अपने निष्पादन में सुधार करने के लिए बढ़ता हुआ प्रतिस्पर्धा का दबाव है।" यदि अद्यतन आर्थिक समीक्षा में प्रस्तुत वास्तविकता के रूप में यह संकेत प्राप्त है तो 1998-99 में प्रस्तावित निजीकरण या उदार स्वेच्छिक सेवा निवृत्ति पैकेज इसका न हा तो यथार्थ और न हा वाछनाय समाधान है। इसके अतिरिक्त भाजपा गठबन्धन वाली सरकार के राष्ट्रीय एजेंडा में इस सम्बन्ध में यह उल्लेख किया गया "हम सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में व्यापक सुधार करी जिसमें पुनर्गठन, पुनः स्थापन और विनिवेश शामिल हैं।" ऐसा प्रतीत होता है कि 1998-99 का बजट राष्ट्रीय एजेंडा द्वारा निर्धारित सामान्यबन्धन को भी पार कर गया है।

अन्तिम बजट प्रस्तावों में दो गंभीर समस्याओं का जिक्र ही नहीं किया गया। यह कल्पना कर ली गयी है कि स्फीति की दर 6.5 से 7 प्रतिशत की अभिसीमा में ही रहेगी। दूसरे, इसमें समुक्त राज्य अमेरिका, जापान और विश्व बैंक द्वारा नाभिकीय विस्फोटों के बाद लगाए गए प्रतिबन्धों के प्रभाव की पूर्णतया उपेक्षा की गयी है। वर्तमान संकेतो से पता चलता है कि करो में वृद्धि के परिणामस्वरूप स्फीति की दर धीरे-धीरे ऊपर की ओर बढ़नी शुरू हो गयी है और इसके 8 से 9 प्रतिशत तक पहुँच जाने की उम्मीद है यदि इसे सीमित करने के उपाय नहीं किए जाते। इसी प्रकार प्रतिबन्धों की उपेक्षा करना वास्तविकता के प्रति अपनी आंखें मूंद लेना है। बजट में प्रतिबन्धों के प्रभाव को निष्क्रिय बनाने के लिए कोई आकस्मिकता योजना तैयार नहीं की गयी।

निष्कर्ष के रूप में यह कहा जा सकता है कि श्री यशवन्त सिन्हा के बजट के कई सराहनीय पहलू हैं। इसमें कृषि और ग्राम विकास को प्राथमिकता दी गयी है। इसमें कृषि वृद्धि की नकारात्मक प्रवृत्ति को पलटने के लिए ग्राम उधार की अधिक मात्रा उपलब्ध कराने का वादा किया गया है। इसके साथ आधार संरचना पर बल देकर यह उद्योग विकास के मुख्य सीमाबन्धन का दूर करना चाहता है। इसमें देशीय उद्योग को प्रोत्साहित करने के लिए खेल का हमवार मैदान तैयार किया गया है। इसमें अनिवार्य भारतीयों के निवेश को प्रोत्साहित करने के उपाय किए गए हैं और 100 करोड़ रुपये से अधिक प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग प्रस्ताव पर 90 दिन में अन्तिम निर्णय करने का वादा किया गया है। इसमें केन्द्रीय योजना परिषद में 20 प्रतिशत की वृद्धि की गयी है ताकि इसमें गिरावट की परिस्थितियों को पलटा जा सके। इसमें सामाजिक क्षेत्र के परिव्यय को बढ़ाया गया है। ये सब उत्साहवर्धक तक्षण ही हैं।

परन्तु निर्बलतम और सबसे गरीब वर्गों के सम्बन्ध में इसका रिकार्ड सतोपजनक नहीं है। इसके कुछ प्रस्ताव जैसे यूरिया की कीमत में वृद्धि कृषि को प्रोत्साहित करने के प्रयास के साथ मेल नहीं खाते। इसमें सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में सरकारी हिस्सा पूजी को 26 प्रतिशत तक घटाने का प्रस्ताव अनावश्यक रूप में उठा दिया गया है। गांधी जी के जन्मदिन का उद्धार देना तो बहुत आसान है परन्तु इसके अनुसार कार्य करना बहुत कठिन है। बहुत से उपायों विशेषकर लघु क्षेत्र सम्बन्धी उपाय का विश्लेषण करने से पता चलता है कि यह बजट अन्त्योदया के सिद्धान्त पर अमल करने में विफल हुआ है।

प्रोफेसर सुरेश ठी तन्दुलकर बजट का आलोचनात्मक

विश्लेषण करने के पश्चात् यह उल्लेख करता है “बजट 1997-98 के दौरान मन्द औद्योगिक विकास का न ही तो विश्लेषण करता है और न ही इसके पलटने के उपाय बताता है। इसका मुख्य कारण देशीय बाजार में मन्दी की स्थिति है न कि स्वदेशी लॉबी द्वारा तथाकथित आयात का डम्पिंग (Dumping)। मेरे विचार में इस सम्बन्ध में अल्पकालीन उपचार उपलब्ध नहीं हैं और औद्योगिक पुनरुत्थान के लिए विनियोक्तों में विश्वास बहाल करना आवश्यक है। इसके लिए राजनीतिक स्थिरता की कठिन प्रक्रिया उपलब्ध कराने के साथ स्थिर नीति सम्बन्धी वातावरण, कानूनी एवं प्रशासनिक क्रियाओं द्वारा उचित संकेतों के साथ नीति के कार्यान्वयन में राजनीतिक एवं नौकरशाही पक्षपात को न्यूनतम करना होगा। इन सभी दृष्टियों से बजट में सरकार की इच्छाओं की अभिव्यक्ति तो है परन्तु दुर्भाग्यवश इसके द्वारा भ्रांतिपूर्ण संकेत ही दिए गए हैं।”

### बजट के पश्चात् का घटना-चक्र

लोकसभा में बहस के बाद वित्त मंत्री यशवन्त सिन्हा ने 12 जून 1998 को तीन मद्दों पर शुल्कों में कटौती की घोषणा की (1) अतिरिक्त सीमा शुल्क को 8 प्रतिशत में घटाकर 4 प्रतिशत कर दिया गया (2) यूरिया की कीमत में वृद्धि का प्रस्ताव पूर्णतया वापस ले लिया गया और (3) पेट्रोल पर उत्पाद शुल्क की दर 35 प्रतिशत से घटाकर 32 प्रतिशत कर दी गयी। शुल्कों में घोषित इन कटौतियों का कुल प्रभाव राजस्व प्राप्ति में 3 600 करोड़ रुपये की हानि होगी।

तलिका 10 बजट-पश्चात् शुल्कों में कटौती का प्रभाव

(करोड़ रुपये)

(1) सीमा शुल्क में 8% से 4% की कटौती	1300
(2) यूरिया की कीमत में वृद्धि समाप्त करना	2000
(3) पेट्रोल पर उत्पाद शुल्क को 35 प्रतिशत से घटाकर 32 प्रतिशत करना	300
<b>कुल</b>	<b>3 600</b>

इस पीछे हटने की कार्रवाई के परिणामस्वरूप राजस्व घाटा 48 068 करोड़ रुपये से बढ़कर 51 668 करोड़ रुपये हो जाएगा—सकल देशीय उत्पाद के 3 प्रतिशत से बढ़कर 3.2 प्रतिशत। इसी प्रकार, राजकोषीय घाटा 91 025 करोड़ रुपये से बढ़कर 94 625 करोड़ रुपये हो जाएगा। इस प्रकार मूल बजट में प्रस्तावित 5.6 प्रतिशत की तुलना में राजकोषीय घाटा संशोधित बजट में सकल देशीय उत्पाद के 5.8 प्रतिशत पर पहुँच जाएगा।

शुल्कों में ये सशोधन इस कारण घोषित किए गए कि भारतीय जनता पार्टी के गठबन्धन में सहयोगी दलों ने सरकार पर यह दबाव डाला कि वह किसान विरोधी बजट का भाव न दे क्योंकि अन्यथा बजट-आबंटन में कृषि तथा ग्राम विकास को काफी बढ़ावा दिया है। अतः यूरिया की कीमत में वृद्धि जिसे बजट के फौरन बाद कम करके 0.50 रुपये प्रति किलोग्राम किया गया था, पूर्णतया समाप्त कर दी गयी ताकि दधार्थपूर्व स्थिति स्थापित की जा सके।

चाहे उद्योग ने 5 प्रतिशत सरक्षण की मांग की थी, वित्त मंत्री ने 8 प्रतिशत आयात शुल्क लगा दिया। परन्तु यह शुल्क निर्धारणीय मूल्य (Assessable value) पर नहीं था बल्कि बुनियादी शुल्क पर था। परिणामतः कर पर होने के कारण, वास्तव में आयात शुल्क 12 से 16 प्रतिशत की अभिसौमा म था। जिन महत्वपूर्ण वस्तुओं को छूट दी गयी उनमें शामिल थे रूस तेल उर्बरक कोयला, पावर, परीशोधन शालाए, टेलीकॉम और सोना एष चादी और सबसे महत्वपूर्ण व्यापार के लिए आयातित वस्तुए। अतः वित्त मंत्री ने हमवार मैदान कायम करने के उपायों में लगभग दो तिहाई आयात को छोड़ दिया। दूसरे शब्दों में छूट के माध्यम से वित्त मंत्री

ने इस उपाय के प्रभाव को काफी कम कर दिया और अब आयात शुल्क को और घटकर 4 प्रतिशत करने से तो वित्त मंत्री केवल एक तिहाई आयात को ही सरक्षण प्रदान कर सके हैं। जाहिर है कि सरक्षण का शोर तो अधिक है परन्तु वस्तुस्थिति एक अलग सकेत देती है।

आयात शुल्क को 8 प्रतिशत से आधा कर 4 प्रतिशत कर दिया गया ताकि इसका स्फीति के रूप में कोई प्रभाव न पड़े। कुछ अर्थशास्त्रियों ने यह अनुमान लगाया था कि 8 प्रतिशत आयात शुल्क के कारण स्फीति में 2.5 प्रतिशत की वृद्धि हो जाएगी। उच्च स्फीति दर की वजह से सरकार ने उच्च विकास दर की तरजीह दी। यह भय था कि यदि स्फीति की दर ऊंची हो जाती है तो अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर 7 प्रतिशत से नीचे रह जाएगी और इस परिस्थिति में बजट का सारा गणित गड़बड़ा जाएगा। चाहे वित्त मंत्री ने बड़े जोरा से अपने बजट के पक्ष में तर्क दिए, यह बात बिल्कुल साफ है कि बजट बनते समय पूरी सावधानी नहीं बरती गयी और इस कारण बजट में बड़े जोर से प्रक्षेपित स्वदेशी की भावना को धक्का ही लगा है।

□□□



### 1. राष्ट्रीय एजेंडा में दिए गए विवरण

भाजपा गठबन्धन सरकार ने 18 मार्च 1998 को अपने सहयोगियों से विचार विमर्श के पश्चात अपना राष्ट्रीय एजेंडा जारी किया। राष्ट्रीय एजेंडे में निम्नलिखित मदों का समावेश किया गया

यह हमारा समुक्त वादा है एक ऐसा आश्वासन जो हम मिल-जुलकर पूरे देश के सामने प्रस्तुत कर रहे हैं। हमारे जेहन में आजादी की स्वर्ण जयंती वर्ष के अवसर पर याद किये गये ऐतिहासिक महत्व के मुद्दे मौजूद हैं। साथ ही, हमारे दिमाग में बासबों शताब्दी के अंत और एक नयी शताब्दी के उदय के चक्क की भागी तथा उस चकत ससद के दोनों सदनो द्वारा सबसम्मति से अंगीकृत 'भारत के लिए कार्यक्रम' की प्रासक्तिता और महत्व भी है। इस अवसर पर हम एक नये राजनीतिक युग जिसमें सहिष्णुता और आपसी समझदारी हो गतिशील आर्थिक विकास हो तथा मानवीयता के प्रिय मूल्य हो और उससे भी ज्यादा हमारा महान भूमि और उसके लोगो की नियति में अडिग विश्वास हो।

#### शासन

1 हमारा प्रथम वादा है देश को एक स्थायी स्वच्छ पारदर्शी और सक्षम सरकार देने का, जो लोगो के सर्वांगीण विकास को सुनिश्चित करने में कामयाब हो सके। इसके लिए सरकार, पुलिस एवं अन्य नागरिक सेवाओ सहित समग्र प्रशासनिक सुधार के लिए समयबद्ध कार्यक्रम लागू करेगी।

#### अर्थव्यवस्था

2 हम लोग सुधार प्रक्रिया (Reform process) को जारी रखेंगे। हमारा प्रयास होगा कि हम-इस प्रक्रिया के तहत 'भारतीयों द्वारा भारत का निर्माण' के सिद्धांत पर राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था को एक मजबूत स्वदेशी स्वरूप प्रदान करे। इसके लिए हम बेरोजगारी उन्मूलन आधारभूत संरचना (Infra-structure) के विकास खासकर ऊर्जा एवं विद्युत उत्पादन को प्राथमिकता देते हुए सुधारों की समीक्षा कर उसे पुनर्जीवन

प्रदान करेंगे। हम सकल देशीय उत्पाद को दर को 7.8 प्रतिशत तक ले जाएंगे और वित्तीय तथा राजस्व घाटे को नियंत्रित करेंगे। हम नीतियों तथा कार्यक्रमों को मानवीय चेहरा (Human face) देगे जिसमें गरीबों को पूर्णतया दूर करने की अंतिम लक्ष्य बनाया जाएगा। इसीलिए हमने 'बेरोजगारी हटाओ-गरीबों दूर करो' का नारा दिया है।

3 हम विश्वीकरण (Globalisation) के प्रभावों का सावधानीपूर्वक विश्लेषण करेंगे तथा उसकी कमजोरियों को दूर करने के लिए तथा राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था देशी औद्योगिक इकाइयों तथा वित्तीय एवं सेवा उपक्रमों को मजबूती प्रदान करने हेतु राष्ट्रीय स्थितियों और आवश्यकताओं के अनुरूप एक समय सारिणी बनाएंगे।

4 हम कृषि ग्रामीण विकास सिंचाई के क्षेत्र में योजना व्यय का 60 प्रतिशत लगाएंगे और करो में छूट सहित विविध लाभों के द्वारा कृषि उत्पादन में भारी वृद्धि करेंगे ताकि कृषि बागवानी वाकिनकी खाद्य प्रसस्करण (Food processing) मत्स्य पालन आदि विकास के माध्यमों द्वारा जनता को ऋय शक्ति में वृद्धि हो सके। साथ ही हम प्रभावकारी फसल बीमा भी लागू करेंगे। फार्म सब्सिडी (Farm subsidy) को भी हम जारी रखेंगे तथा उसे और अधिक प्रत्यक्ष प्रभावकारी और विशिष्ट बनाएंगे। मध्यम और लघु सिंचाई परियोजनाओं पर विशेष ध्यान दिया जाएगा तथा विकास की सभावना के अनुरूप निवेश पर जोर दिया जाएगा।

5 हम एक राष्ट्रीय जल नीति निर्धारित करेंगे जिसके द्वारा विवादों का त्वरित निपटारा किया जा सके और निर्णयों को समयबद्ध रूप से लागू किया जा सके।

6 हम उचित लाभों प्रेरणाओं तथा मुख्य क्षेत्रों में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश (Direct foreign investment) के द्वारा अगले पांच वर्षों में राष्ट्रीय बचत को सकल देशीय उत्पाद के 30 प्रतिशत तक बढ़ा देंगे ताकि इसके जरिये राष्ट्रीय प्रयासों को लाभप्रद रूप में बढ़ाया जा सके और गर प्राथमिक क्षेत्रों में प्रत्यक्ष विदेशी निवेश पर रोक लगायी जा सके।

## राष्ट्रीय एजेडा

7 हम स्वरोजगार और अनिगम्य क्षेत्र में काम करने वाले व्यक्तियों की सामाजिक सुरक्षा तकनीक और वित्तीय बहुराशी का गहन अध्ययन करके एक विकास बैंक की स्थापना करेंगे जिससे राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था को इस सबसे बड़े क्षेत्र को बढ़ावा मिल सके।

8 ऊर्जा एवं विद्युत जैसे आधारभूत क्षेत्र के विकास के लिए जनता के पैसे के अलावा राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय बाजार के साधन को भी आमंत्रित करेंगे ताकि विकास को एक नयी गति मिल सके।

9 हम उद्योगों को नौकरशाहों के शिकंसे से मुक्त करने के लिए हस्तबद्ध सभी नियमों एवं कानूनों की समीक्षा करेंगे।

### श्रम

10 हम सगाठ और असंगठित दोनों तरह के श्रम को राष्ट्रीय संपत्ति एवं विकास में बराबर का हिस्सेदार बनाएंगे। मरुपा एवं महिलाओं को समान काम के लिए समान वेतन देने संबंधी नियमों को हम कड़ाई से लागू करेंगे।

### बेरोजगारी उन्मूलन

11 हर नागरिक के काम के अधिकार को मान्यता प्रदान करने हेतु नयी सरकार बेरोजगारी की समाप्ति पर जोर देगा।

### खाद्यान्न सुरक्षा (Food security) और मूल्य स्थिरता

12 अगले पांच वर्षों में खाद्यान्न सुरक्षा को सुनिश्चित कर एक भूखमुक्त भारत का निर्माण किया जाएगा सार्वजनिक वितरण प्रणाली में इस तरह के सुधार और विकास किये जाएंगे कि ग्रामीण एवं शहरी गरीबों की सेवा की जा सके। साथ ही हम सभी उचित तरीकों और आवश्यक विधि निर्माण के द्वारा मूल्य स्थिरता को बहाल करेंगे।

### स्वास्थ्य और पैय

13 अगले पांच वर्षों में सभी गांवों तक पैय जल पहुंचाया जाएगा। विभिन्न तरह के कार्यक्रमों द्वारा हम 'सभी को स्वास्थ्य सुविधाएं प्रदान करने होंगे।

### सभी को शिक्षा

14 हम निरक्षरता के पूर्ण उन्मूलन के लिए प्रतिबद्ध हैं। शिक्षा के क्षेत्र में हम सरकारी और गैरसरकारी खर्च को सकल देशीय उत्पाद (Gross domestic product) के 6 प्रतिशत तक पहुंचाना चाहते हैं। इसके लिए हम पांचवीं कक्षा तक सभी को मुफ्त शिक्षा देंगे।

### सबके लिए आवास

15 राज्य सरकारों के साथ विमर्श द्वारा हम एक 'राष्ट्रीय आवास और पुनर्वास नीति विकसित करने के लिए

कटिबद्ध हैं जिसका उद्देश्य होगा सबके लिए आवास की व्यवस्था करना। इसके तहत हम हर वर्ष 20 लाख अतिरिक्त आवासीय इकाइयों का निर्माण करेंगे।

### महिलाओं का सबलीकरण (Empowerment)

16 हम ससद और विधानसभाओं में महिलाओं के लिए 33 प्रतिशत स्थान आरक्षित करने संबंधी कानून का निर्माण करेंगे लड़कियों के लिए कालेज स्तर तक मुफ्त शिक्षा की व्यवस्था तथा लघु सिंचाइयों में महिला उद्यमियों के लिए 'विकास बैंक' की स्थापना करेंगे।

### युवा शक्ति का विकास

17 राष्ट्र निर्माण के मिशन में युवा शक्ति का परंपूर उपयोग किया जाएगा। इसके लिए एक 'राष्ट्रीय पुनर्निर्माण बल (National Reconstruction Corps) बल का गठन किया जाएगा जिसका उद्देश्य होगा पर्यावरण संरक्षण बजर भूमि को उत्पादक बनाना वन विनाश को रोकना तथा साक्षरता का विस्तार करना। खेलों के विकास के लिए भी एक समर्पक कार्यक्रम बनाया जाएगा।

### बच्चे

18 बच्चों के हित में एक राष्ट्रीय चार्टर पेश किया जाएगा। बच्चों के बीच निरक्षरता, भूख और स्वास्थ्य सुविधाओं के अभाव के पूर्ण उन्मूलन को सुनिश्चित करना हमारा लक्ष्य है। बाल श्रम को समाप्त करने के लिए भी आवश्यक कदम उठाये जाएंगे।

### जनसंख्या

19 प्रोत्साहन और दंड के उचित और न्यायपूर्ण सम्मिश्रण द्वारा जनसंख्या नियंत्रण के उपाय अमल में लाये जाएंगे।

### संवैधानिक और कानूनी सुधार

20 पिछले 50 वर्षों के अनुभवों के आधार पर भारतीय संविधान की समीक्षा तथा आवश्यक अनुशासन करने के लिए एक आयोग का गठन किया जाएगा।

21 सरकारी आयोगों को आधार केंद्र राज्य संबंधों को मैत्रीपूर्ण बनाने के प्रयास किये जाएंगे तथा पंचायत एवं अन्य स्थानीय निकायों की भागीदारी के आधार पर सत्ता का विकेंद्रीकरण किया जाएगा। जिन राज्यों में गरीबी रेखा के नीचे जनसंख्या का प्रतिशत अधिक है उन पर विशेष ध्यान दिया जाएगा।

सभी राज्यों में अति पिछड़े इलाकों की पहचान के लिए एक 'पिछड़ा क्षेत्र आयोग' का निर्माण किया जाएगा, जो उन इलाकों के समेकित विकास के उपाय भी सुझाएगा। इसके अलावा संविधान के आठवें अनुच्छेद में उल्लिखित सभी 19

भाषाओं को राजभाषा का दर्जा देने की स्थितियों के अध्ययन के लिए एक समिति का गठन किया जाएगा।

22 गोस्वामी समिति की सिफारिशों के आधार पर दलबदल भ्रष्टाचार, राजनीति का अपराधीकरण और चुनावों में धांधली को रोकने के लिए आवश्यक चुनाव सुधार कार्यक्रम लागू किये जाएंगे।

23 एक 'राष्ट्रीय न्यायिक आयोग' का गठन भी किया जाएगा जो उच्च न्यायालयों एवं सर्वोच्च न्यायालय में न्यायिक अधिकारियों की नियुक्ति की अनुशंसा करेगा तथा उनके लिए एक आधार संहिता का निर्माण करेगा।

### भ्रष्टाचार

24 प्रधानमंत्री सहित किसी भी व्यक्ति के खिलाफ भ्रष्टाचार के आरोपों की जांच के लिए एक अधिकारयुक्त लोकपाल कानून का निर्माण किया जाएगा।

### नये राज्य

25 दिल्ली को पूर्ण राज्य दर्जा उत्तरांचल बनाचल और छत्तीसगढ़ जैसे नये राज्यों का निर्माण किया जाएगा।

### राष्ट्रीय सुरक्षा

26 सैन्य बलों के बीच तत्परता चुस्ती तथा मनोबल बहाल करने पर विशेष ध्यान दिया जाएगा। साथ ही एक 'राष्ट्रीय सुरक्षा परिषद' (National Security Council) का किया जाएगा, जो देश पर मड़ते सैन्य आर्थिक एवं राजनीतिक खतरे का विश्लेषण करेगी तथा सरकार को उचित सलाह देगी। सुरक्षा भौगोलिक अखंडता और राष्ट्रीय एकता का सुनिश्चित करने के लिए परमाणुविक नीति का पुनर्मूल्यांकन कर इसमें नाभिकीय (Nuclear weapons) के निर्माण को शामिल किया जाएगा।

### आंतरिक सुरक्षा

27 हम देश के सभी हिस्से के सभी नागरिकों की सुरक्षा के लिए प्रतिबद्ध हैं। इसके लिए हम एक दगा मुक्त एवं आतंकवाद से रहित भारत के निर्माण के लिए प्रभावकारी कदम उठाएंगे।

### अन्तर्राष्ट्रीय संबंध

28 पड़ोसी देशों के साथ पारस्परिक आधार पर शांतिपूर्ण संबंध विकसित करने की कोशिश की जाएगी। हम विश्व व्यापार संगठन (World Trade Organisation) के मुद्दों पर अपनी कार्यसूची को समतामूलक मानवीय और शोषणरहित विश्व निर्माण के व्यापक परिप्रेक्ष्य में पुनः परिभाषित करेंगे।

### सच्ची धर्मनिरपेक्षता

29 हम एक ऐसे समाज निर्माण के लिए प्रतिबद्ध हैं

जिसमें जाति धर्म वर्ग वर्ण वंश या लिंग के आधार पर कोई भेदभाव न हो। 'सर्वपथ समादर और समानता' के अनुरूप हम धर्मनिरपेक्षता के मूल्यों का पालन करेंगे। हम अल्पसंख्यकों के आर्थिक और शैक्षिक विकास के लिए प्रभावकारी कदम उठाएंगे।

### अनुसूचित जाति जनजाति और पिछड़ा वर्ग

30 अनुसूचित जाति जनजाति और पिछड़े वर्गों के हितों की रक्षा की जाएगी। राज्य स्तर पर शैक्षिक संस्थानों में उनके लिए दिये जा रहे आरक्षण को हम वैधानिक सुरक्षा प्रदान करेंगे। छाछूत को हम जड़मूल से साफ करेंगे तथा सामाजिक समरता के आधार पर सामाजिक न्याय सुनिश्चित करने के लिए हम एक राष्ट्रीय चार्टर पेश करेंगे।

### पर्यावरण

31 पर्यावरण संरक्षण के लिए हम एक उचित वैधानिक तंत्र की स्थापना करेंगे तथा विकास और पारिस्थितिकी के बीच संतुलन के लिए एक राष्ट्रीय पर्यावरण नीति का निर्माण करेंगे।

### 32 प्रसार भारती

हम प्रसार भारती कानून को उसके मूल रूप से विकसित कर एक प्रभावकारी उपकरण बनाएंगे जो संसद के प्रति उत्तरदायी होगा। साथ ही हम प्रसारण अध्यादेश में आवश्यक परिवर्तन कर उसमें निजी प्रसारण की छूट देते हुए राष्ट्रीय हितों की भी रक्षा करेंगे।

### विज्ञान और तकनालाजी

33 विज्ञान और और तकनालाजी विकास को विभिन्न सामाजिक-आर्थिक क्षेत्रों के साथ एकीकृत किया जाएगा।

### सूचना तकनीक

34 हम मानते हैं कि भारत एक साफ्टवेयर महाशक्ति बनने की क्षमता रखता है। हम राष्ट्रीय सूचना नीति को लघु, मध्यम और दीर्घकालिक परिप्रेक्ष्य में पुनर्निर्माणित करेंगे।

### सहमति के आधार पर शासन की नयी संहिता

35 अतः हम इस बात पर विश्वास करते हैं कि 100 करोड़ की आबादी वाले राष्ट्र की जनता पर सिर्फ बहुमत और अल्पमत के गणित आधार पर शासन नहीं किया जा सकता। इसलिए देश के सभी प्रमुख मुद्दों पर विरोधी पार्टियों तथा समाज के सभी तबकों के बीच संवाद के द्वारा राष्ट्रीय सहमति विकसित करने के लिए प्रयास किया जाएगा।

### निष्कर्ष

यह राष्ट्रीय एजेंडा इस महान राष्ट्र के शासन की

संस्कृति और कृषि को बदलनेके लिए प्रतिबद्ध एक औपचारिक और विश्वसनीय प्रतिज्ञापत्र है, जो देश को भूख, भय और प्रदूषण जैसे तीन अपिशानों से मुक्त कर एक नये सपने, सबल और आत्मविश्वास से परिपूर्ण भारत में परिवर्तित करने को ओर लक्षित है।

## 2. राष्ट्रीय एजेंडा—एक समीक्षात्मक अध्ययन

भाजपा नेतृत्व वाले गठजोड़ वाले राष्ट्रीय एजेंडा की समीक्षा से पता चलता है कि चाहे इसमें मुख्यतः भाजपा के लोकप्रियता पत्र की छाप प्रतिबिम्बित है किन्तु कई मुद्दे जिनपर सहमत प्राप्त नहीं हो सकता छोड़ दिए गए हैं। सरकार का दृष्टिकोण समालोचने पर भाजपा विवाद ग्रस्त होने की अपेक्षा देश के विकास पर अधिक बल देना चाहती है। इसी कारण राष्ट्रीय एजेंडा में अयोध्या में राम मन्दिर के निर्माण संबंधित के अनुच्छेद 370 को समाप्त करने और समान नागरिक संहिता (Uniform civil code) को लागू करने का उल्लेख नहीं किया गया। कारण यह है कि प्रधान मंत्री अटल बिहारी वाजपेयी अपनी भाँति जानते हैं कि चाहे ताकिक दृष्टि से समान नागरिक संहिता लागू होनी चाहिए और ऐसा प्रावधान हमारे संविधान में किया गया था परन्तु यदि इस मुद्दे पर निहित स्वार्थों के कारण विरोधी दल समर्थन नहीं देते, तो इसे लागू करना संभव नहीं। यही बात अनुच्छेद 370 (Article 370) को समाप्त करने की है। अतः वास्तविकता का तकाजा है कि इस परिस्थिति को स्वीकार करते हुए अभी इन मुद्दों को छोड़ दिया जाए और देश की मूल समस्याओं की ओर ध्यान केन्द्रित किया जाए। इस वास्तविकता को स्वीकार करने का अर्थ कुछ कठुरपथी राजनीतिक विश्वासघात मानते हैं परन्तु यह दृष्टिकोण सही नहीं है क्योंकि इन मुद्दों को जीवित रखने के लिए जो परिश्रम करना पड़े, उसकी अपेक्षा उस लक्ष्य को ऐसे क्षेत्रों में लगाना कहीं अधिक लाभदायक होगा जिनमें आम राय बनायी जा सकती है और जो मुद्दे जनजीवन से अधिक जुड़े हुए हैं।

राष्ट्रीय एजेंडा नये सरकार की दृष्टि का संकेत मात्र है। इसे इस प्रकार से यदि सच्चे तो आर्थिक क्षेत्र में इसका मुख्य बल 'रोजगारोन्मुख विकास' (Employment oriented growth) की ओर है। इस सम्बन्ध में राष्ट्रीय एजेंडा में उल्लेख किया गया

"हम सुधार प्रक्रिया को जारी रखेंगे और इसमें स्वदेशी पर बल देंगे ताकि राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था के विकास का आधार इस बात पर हो कि भारत का विकास भारतीयों द्वारा किया जाएगा। इस दृष्टि से बेरोजगारी की समाप्ति को सर्वोच्च महत्व देते हुए सुधार प्रक्रिया की समीक्षा की जाएगी और उसे मजबूत बनाया जाएगा ताकि इसमें आधारसंरचना

वा नाश गति में प्रवेश हो, विशेषकर ऊर्जा और पावर जनन के क्षेत्र में। इस प्रकार सकल देशीय उत्पादन (Gross domestic product) की वृद्धि-दर 7-8 प्रतिशत तक लायी जाएगी और राजकीय एवं राज्यस्व बाटे को नियंत्रित किया जाएगा। हम राष्ट्रीय विकास के प्रयासों को एक मानवीय चेहरा (Human face) देने का प्रयास करेंगे ताकि इस प्रकार गरीबों की पूणतया समाप्त करने का अन्तिम लक्ष्य प्राप्त किया जा सके। इसके लिए हमारा नारा होगा बेरोजगारी हटाओ।"

राष्ट्रीय एजेंडा में उत्पादन-प्रधान विकास का समन्वय रोजगार प्रधान विकास के साथ करने का दृढ़ निश्चय सही दिशा में एक सहायनीय कदम है। इस उद्देश्य को प्राप्ति के लिए राष्ट्रीय एजेंडा में दो क्षेत्रों की पहचान की गयी है—वे ह कृषि और लघु उद्योग। विकास रणनीति की दृष्टि से राष्ट्रीय एजेंडा में यह उल्लेख किया गया

"कृषि, ग्राम विकास, सिंचाई और अन्य विविध प्रोत्साहनों के लिए योजना व्यय का 60 प्रतिशत सुनिश्चित करेंगे ताकि इन क्षेत्रों में सार्वजनिक विनियोग किया जा सके और इस प्रकार कृषि उत्पादन में भारी वृद्धि प्राप्त की जाए ताकि कृषि, बागवानी, खाद्य-विश्वयन्, मत्स्य आदि विकास के माध्यम बनाए जा सकें जिनमें जनसामान्य की क्रयशक्ति में वृद्धि हो सके। प्रभावी फसल बीमा योजनाएँ चालू की जाएगी। पशुपालन, दुग्धशाखाओं, विशेषकर बाय और उसकी सतान को बढ़ावा देने की ओर विशेष प्रयास किए जाएंगे। यह रोजगार-जनन (Employment generation) का एक रास्ता है जिसके द्वारा ग्राम एवं नगर क्षेत्रों में भूख और गरीबी दूर की जा सकती है। हम फार्म साहाय्य (Farm Subsidies) जारी रखेंगे परन्तु उन्हें अधिक प्रत्यक्ष, कुशल और विशिष्ट बनाने का प्रयास करेंगे। मध्यम और छोटे पैमाने की सिंचाई योजनाओं की ओर विशेष ध्यान दिया जाएगा, इस सम्बन्ध में विनियोग पर बल विकास के सामर्थ्य के अनुसार दिया जाएगा।"

"हम स्वरोजगार और अभिनिर्णयीय क्षेत्र (Unincorporated Sector) की वित्तीय, तकनीकीय और सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी आवश्यकताओं का व्यापक अध्ययन करेंगे और अर्थव्यवस्था के इस सबसे बड़े भाग की प्रोन्नति के लिए एक विकास-बैंक स्थापित करेंगे। निस्सन्देह इस क्षेत्र में रोजगार और स्वरोजगार (Self employment) के लिए बहुत भारी सामर्थ्य है। इसके साथ साथ वित्तीय आत्मन्य सस्थानों के अतिरिक्त, हम अन्य संस्थान भी कायम करेंगे जो हमारे कारीगरों, छोटे पैमाने के उद्योगों, ग्राम, खादी, पावरलूम, हाथ करपा, हस्तशिल्प और अन्य ऐसे उद्योगों को सेवाएँ, तकनीकाओं और विपणन सुविधाएँ उपलब्ध करेंगे। ये और

कृषि रोजगार जनन के लिए ऐसा असंमित क्षेत्र है जिसका अभी तक विदोहन नहीं किया गया।

यदि भारतीय अर्थव्यवस्था में रोजगार की वृद्धि से देते तो कृषि स्वरोजगार और अनिगम्य क्षेत्र द्वारा लगभग 80 प्रतिशत रोजगार उपलब्ध कराया जाता है। भारत वे जो क्षेत्र पिछड़े माने जाते हैं उनमें विशेषकर कृषि का पिछड़ापन एक प्रधान कारण है। चूंकि बड़े पैमाने के उद्योगों में केवल 55 लाख व्यक्तियों को रोजगार प्राप्त है इसलिए देश की विशाल श्रमशक्ति का रोजगार उपलब्ध कराने और इनमें व्यापक अल्परोजगार को रोजगार उपलब्ध कराने और इनमें व्यापक अल्परोजगार की स्थिति को समाप्त करने के लिए इन क्षेत्रों का विकास हमारी भावी रणनीति का मूलधार होना चाहिए। इस दृष्टि से राष्ट्रीय एजेंडा ने अर्थव्यवस्था के मर्म केन्द्रों की सही पहचान की है। यह कहा जा सकता है कि यह गांधीवादी दृष्टिकोण है परन्तु भारत जैसे विशाल देश के लिए रोजगार जनन का यही एकमात्र सही उपाय है। बहुराष्ट्रीय निगम हमें आधार संरचना (Infrastructure) के विकास में सहाय्य दे, यह तो स्वीकार्य है परन्तु उपभोग वस्तु क्षेत्र में प्रवेश कर हमारे लघु उद्योगों में कार्य कर रहे लाखों व्यक्तियों बेरोजगार कर दे, यह राष्ट्रीय हित की दृष्टि से स्वीकार्य नहीं। इसलिए बहुराष्ट्रीय निगमों को केवल चयनात्मक क्षेत्रों में ही प्रवेश की इजाजत दी जानी चाहिए। इसी कारण राष्ट्रीय एजेंडा में साफ़ शब्दों में यह उल्लेख किया गया

'प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग (Direct foreign investment) के केन्द्र क्षेत्र (Core sector) में ही प्रोत्साहन दिया जाएगा ताकि यह राष्ट्रीय प्रयास में पूरक बन सके और गैर प्राथमिकता प्राप्त क्षेत्रों में प्रत्यक्ष विदेशी विनियोग निरुत्साहित किया जाएगा। आर्थिक सुधारों के जोर के दौर में राष्ट्रीय एजेंडा की इस रणनीति को लागू करने के लिए जो साहज चाहिए, वह नयी सरकार अपने व्यवहार में यदि कारगर रूप में जुटा पाएगी यह केवल समय ही बताएगा। हम केवल यह कह सकते हैं कि नयी सरकार इस दृढ़ निश्चय को असली जामा पहनाए।

राष्ट्रीय एजेंडा में विश्वीकरण (Globalisation) के प्रभावों की बड़ी सावधानी से समीक्षा करने और अपनी राष्ट्रीय परिस्थितियों और आवश्यकताओं के अनुसार इसका विनियमन करने का निश्चय किया गया है ताकि राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था को दुर्बल बनाने की अपेक्षा इसे मजबूत बनाया जा सके और देशीय औद्योगिक आधार और वित्तीय एवं सेवा क्षेत्रों को बढ़ावा दिया जा सके। इस प्रकार राष्ट्रीय एजेंडा विश्वीकरण के दुष्प्रभावों से देशीय उद्योगों और राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था की रचना के लिए वचनबद्ध है। भले हा इसे

स्वदेशी नीति कहा जाए या राष्ट्रीय नीति परन्तु सत्य तो यह है कि विदेशी विनियोग को जहां आर्मांत्रित करना जरूरी है वहां यह भी आवश्यक है कि विदेशी विनियोग हमारे अर्थव्यवस्था पर इतने हावी न हो जाए कि वे हमें अपना नीतियों को विदेशी हितों के अनुरूप ढालने पर मजबूर कर सकें।

इस सम्बन्ध में विश्व व्यापार संगठन के (World Trade Organisation) के संदर्भ में अपनी नीति स्पष्ट करते हुए राष्ट्रीय एजेंडा में उल्लेख किया गया विश्व व्यापार संगठन से सम्बन्धित विषयों पर हम अपनी कार्यनीति एक ऐसी विश्व व्यवस्था के निर्माण के लिए तय करेंगे जे अपने सर्वव्यापक लक्ष्य के आधार पर न्यायिक मानवीय और शोषण मुक्त सामाजिक व्यवस्था को बढ़ावा दे। इस उद्देश्य के लिए हम विकासशील देशों के साथ मिलकर विस्तृत वैश्विक व्यापार प्राथमिकता प्रणाली (Global Trade Preference System) के माध्यम द्वारा व्यापार और आर्थिक सहयोग की पद्धति का निर्माण करने का प्रयास करेंगे।

राष्ट्रीय एजेंडा में आधार संरचना (Infrastructure) पर प्रधान बल देने का चिह्न किया गया है। इसके लिए राष्ट्रीय एवं अन्तर्राष्ट्रीय स्रोतों से माधन जुटाने का प्रयास किया जाएगा। इस प्रकार देश में ऊर्जा और पावर की कमी को दूर करके विकास प्रक्रिया को और त्वरित किया जाएगा।

राष्ट्रीय एजेंडा में सभी के लिए मकान उपलब्ध कराने के लक्ष्य से प्रति वर्ष 20 लाख अतिरिक्त मकान बनाने का लक्ष्य तय किया है। इस कार्यक्रम का उद्देश्य विशेषतः गरीब परिवारों के लिए आवास मुहैया कराना होगा।

सभी के लिए आगामी पांच वर्षों में पीने का पानी उपलब्ध कराया जाएगा और यह प्रयास किया जाएगा कि सभी के लिए स्वास्थ्य सुविधाएँ उपलब्ध बरादी जाएं।

काम के अधिकार को स्वीकार करते हुए नया सरकार का मुख्य बल 'बेरोजगारी हटाओ' पर होगा। रोजगार विहीन विकास (Jobless Growth) की वर्तमान प्रवृत्ति की अपेक्षा सरकार लाभकारी रोजगार जनन को विकास की सफलता का मानदण्ड बनाएगी। हमारा नये विनियोग और कृषि स्वरोजगार अनिगम्य क्षेत्र आधार संरचना और गृह निर्माण पर विशेष बल देने का उद्देश्य यह है कि ये क्षेत्र भारी रोजगार विस्तार के माध्यम बन सकें।

जहां तक परिवार भावनाओं का सम्बन्ध है यह सब सही जान पड़ता है किन्तु यह और भी बेहतर होता यदि राष्ट्रीय एजेंडा में जहां अर्थव्यवस्था में सकल देशीय उत्पाद की वृद्धि दर 7.8 प्रतिशत प्रति वर्ष करने का लक्ष्य रखा है वहां साथ में रोजगार की वार्षिक वृद्धि का लक्ष्य भी तय किया

जाता ताकि इससे न केवल अतिरिक्त श्रम शक्ति के लिए रोजगार उपलब्ध करवा जा सकता। जब तक देश में रोजगार की वार्षिक वृद्धि दर 3-4 प्रतिशत नहीं की जाती तब तक बेरोजगारी को दूर करना समभव नहीं। हम आशा कर सकते हैं कि योजना आयोग को सरकार यह निर्देश देगी कि वह विनियोग-आवंटन (Investment allocation) का ऐसा ढांचा नौवीं योजना के दौरान कायम करे जो रोजगार प्रधान रहे और इस प्रकार रोजगार की 3-4 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि प्राप्त की जाए। इसके लिए यह जरूरी है कि प्रत्येक योजना से जहां उत्पादन सम्बन्धी लक्ष्य तय किए जाते हैं वहां साथ साथ रोजगार लक्ष्य भी तय किए जाए।

राष्ट्रीय एजेंडा में राष्ट्र के तीन मुख्य अभिशापों के विरुद्ध संघर्ष करने का सकलतः किया गया है—वे हैं भूख, भय और भ्रष्टाचार। यदि इन अभिशापों से देश मुक्त हो जाता है तो भारत एक समृद्ध, सशक्त और आत्मविश्वास वाला देश बन सकेगा।

राष्ट्रीय एजेंडा नयी सरकार की इच्छाओं की अभिव्यक्ति है। इसमें बहुत सी आदर्शवादी बातें भी की गयी हैं जिन्हें व्यवहार में पालन करते समय अनेक अड़चनें उत्पन्न हो सकती हैं। इसलिए अब जरूरी है कि रक्षा उन ठोस उपायों की रूपरेखा तैयार करने की ओर ध्यान दे जो इस एजेंडे के कार्यान्वयन के लिए सही औजार बन सकते हैं। प्रबन्ध का लक्ष्य होता कि किसी कार्य को सही ढंग से करना और नेतृत्व का लक्ष्य होता है सही कार्यों को करना। राष्ट्रीय एजेंडा के अध्ययन से यह स्पष्ट हो जाता है कि सरकार ने सही कामों

की पहचान कर ली है और अब प्रश्न उठे कुशल ढंग से लागू करना है। इसके लिए कुशल प्रबन्ध की आवश्यकता है जिसकी तैयारी में जुट जाना अनिवार्य है। उद्योग मंत्री श्री सिकन्दर बख्श ने परिस्थिति को ठीक परिप्रेक्ष्य में रखा है सरकार का लक्ष्य न तो अन्ततोगत्वा स्वदेशी है और न ही अन्ततोगत्वा उद्यारीकरण है। सरकार को बड़ी सावधानी से राष्ट्रीय हितों का ध्यान में रखते हुए सही मिश्रण तैयार करना होगा। यहां हमारा प्रबन्ध कौशल मध्य मार्ग की मर्यादाओं को तय करने में सहायता देगा। अतः नयी सरकार अपने नैक इरादों को किस हद तक भंगली जागा पहना सकेगी यह राष्ट्रीय एजेंडा की सफलता की कसौटी होगी।

प्रधानमंत्री श्री अटल बिहारी वाजपेयी द्वारा हाल ही में की गई घोषणा के अनुसार लघु स्तर उद्योगों में विनियोग की सीमा जो संयुक्त मोर्चा सरकार द्वारा आब्जिद हुसैन समिति की सिफारिशों के आधार पर 3 करोड़ रुपये कर दी गयी थी अब कम करके 1 करोड़ रुपये कर दी गयी है। यह एक सही दिशा में कदम है। इसका भारतीय निर्यात समस्याओं के महासंघ और लघु उद्योगों की भारतीय परिषद द्वारा स्वागत किया गया है।

प्रधान मंत्री ने अर्थव्यवस्था में नयी रूढ़ि डालने के लिए 90 दिन का कार्यक्रम तय किया है। जिस हद तक भाजपा नेतृत्व वाली सरकार अपनी नीतियों को स्पष्ट करते हुए उनका अनुपालन करती जाएगी उस हद तक यह अपनी विरासतीय स्थापित कर सकेगी कि वे अपने पूर्व के शासकों की तुलना में बेहतर शासन व्यवस्था कर पायी है।

## नौवीं पंच वर्षीय योजना (1997-2002)

(NINTH FIVE YEAR PLAN-1997-2002)

सदुक्त मोर्चा सरकार के आपीन तैयार की गयी नौवीं योजना मार्च 1998 को जारी की गयी। यह बात निश्चित नहीं कि क्या भारतीय जनता पार्टी के नेतृत्वाधीन सरकार जो मार्च 1998 में बनायी गयी इस योजना को अपनाएगी। चूंकि यह औपचारिक दस्तावेज प्रोफेसर किया गया, इस कारण इस योजना की संक्षिप्त रूप रेखा नीचे दी जा रही है।

### 1. परिप्रेक्ष्य, उद्देश्य और विकास की रणनीति (Perspectives, Objectives and Strategy of Development)

नौवीं योजना रण नीति के चार महत्वपूर्ण आयामों के सदर्भ में विकसित की गयी है और इसमें विकास का 15 वर्षीय परिप्रेक्ष्य दिया गया है। जीवन का गुणवत्ता उत्पादक रोजगार का जनन क्षेत्रीय सतुलन और आत्मनिर्भरता के रूप में इस नीति के मुख्य आयामों को अभिव्यक्त किया जा सकता है। यह त्वरित आर्थिक विकास पर केन्द्रित होगी जिसमें कृषि के विशेष कार्य भाग पर बल दिया जाएगा क्योंकि इसके निर्धनता को समाप्त करने और अधिक रोजगार जनन के प्रबल प्रभाव हो सकते हैं। इस प्रकार युक्तिसंगत नीतियों द्वारा 15 वर्ष तक लगातार आर्थिक विकास को बढ़ावा दिया जाएगा।

#### (क) जीवन की गुणवत्ता (Quality of Life)

योजना में खाद्य एवं पौष्टिक सुरक्षा (Nutritional security) को आश्वस्त करने के लिए एक अच्छी रणनीति को आवश्यकता स्वीकार की गयी है। यह भी जरूरी होगा कि एक विस्तृत और उचित रूप में लक्षित सार्वजनिक वितरण प्रणाली (Public Distribution System) का निर्माण किया जाए। बढ़ती हुई जनसंख्या के स्वास्थ्य एवं पर्यावरण पर प्रभाव सुरक्षित पीने के पानी के अभाव और अपर्याप्त नगरीय सफाई की समस्याओं के समाधान के लिए उचित नगरीकरण (Urbanisation) द्वारा बीमारियाँ की रोकथाम

महामारियों पर नियंत्रण और नगरीय ठोस एवं ताल अपशिष्ट उत्पाद प्रबन्ध (Solid and Liquid Waste Management) के प्रोग्राम तैयार करने होंगे। इसकी मजबूत बनाने के लिए साथ साथ प्राथमिक स्वास्थ्य सुरक्षा और स्त्री एवं बाल-विकास के उपायों का विस्तार करना होगा। सामाजिक उद्देश्य की प्राप्ति के लिए प्राथमिक शिक्षा विशेषकर स्त्रियों की शिक्षा का केन्द्रीय स्थान है और इस पर और अधिक बल देना होगा। इस दृष्टि से समय बद्ध रूप में निम्नलिखित मुख्य सेवाओं को उपलब्ध कराने के प्रयास करने होंगे।

(i) सुरक्षित पीने के पानी (ii) प्राथमिक स्वास्थ्य सेवाओं की उपलब्ध (iii) प्राथमिक शिक्षा का सर्वव्यापीकरण (iv) सभी बेघर परिवारों को रहने के लिए सार्वजनिक गृह निर्माण के लिए सहायता उपलब्ध कराना (v) बच्चों की पोषणीय भोजन के रूप में सहायता (vi) सभी ग्रामों एवं थस्तियों को सड़कों से जोड़ना और (vii) ऐसी सार्वजनिक वितरण प्रणाली का निर्माण करना जो निर्धनों के लिए लक्षित हो।

#### (ख) उत्पादक रोजगार का जनन

नौवीं योजना का एक प्रमुख उद्देश्य विकास प्रक्रिया में ही अधिक उत्पादक रोजगार (Productive employment) उत्पन्न करना है और इसके लिए ऐसे क्षेत्रों उपक्षेत्रों और तकनालाजी पर बल देना होगा जो श्रम प्रधान (Labour intensive) हो और इसका प्रयोग ऐसे क्षेत्रों में करना होगा जिनमें बेरोजगारी और अल्परोजगार की इच्छा दरे विद्यमान हो।

रोजगार की गुणवत्ता (Quality) में उन्नति प्राप्त करने के लिए ऐसी परिस्थितियाँ कायम करनी होंगी जिनमें उत्पादितता (Productivity) तीन रूप से बढ़े ताकि श्रम न्यायोचित रूप में भाग प्राप्त करने का दावा कर सके। अल्परोजगार की व्यापक अभिव्यक्ति और श्रम के अनियमितकरण (Casualisation of labour) को स्वीकार करते हुए गरीबों के लिए रोजगार के अवसर बढ़ाने की जरूरत है विशेषकर ऐसे व्यक्तियों के लिए जो मौसमी व्यवसायों में काम करते हैं।

### (ग) क्षेत्रीय सतुलन (Regional Balance)

बाजार-आधारित वृद्धि (Market based growth) बिना सरकारी हस्तक्षेप से अधिक पिछड़े क्षेत्रों तक पहुंच नहीं सकती। बड़े पैमाने पर क्षेत्रीय असंतुलन को दूर करने के लिए कम सम्पन्न राज्यों को आधार संरचना (Infrastructure) के लिए अधिक सार्वजनिक विनियोग जानबूझ कर आवंटित किया जाए। क्षेत्रीय असमानताओं को विशेषकर जीवन स्तर को असमानताओं को दूर करने के लिए कृषि तथा अन्य ग्रामीण क्रियाओं का विकास अधिक उपयोगी सिद्ध हुआ है। इसके लिए न केवल पिछड़े क्षेत्रों में कृषि की उत्पादित को बढ़ाना जरूरी है बल्कि देश के अन्य क्षेत्रों और ग्राम क्षेत्रों के बीच समन्वय की मात्रा भी बढ़ानी अनिवार्य है। ऐसे क्षेत्र जिनमें आय का स्तर सापेक्षत ऊंचा है परन्तु मानवीय विकास का स्तर नीचा है उचित सार्वजनिक हस्तक्षेप (Public intervention) करना होगा ताकि सामाजिक आधार संरचना के रूप में अर्थात् सुरक्षित पेय जल प्राथमिक स्वास्थ्य रक्षा और प्राथमिक शिक्षा सुविधाएं उपलब्ध करायी जा सकें। विनियोग को आकर्षित करने और विकास को राज्य सरकारों द्वारा प्रोत्साहित करने के प्रयासों का मार्गदर्शन सहकारितासम्बन्ध (Co-operative federalism) की भावना द्वारा करने की जरूरत है ताकि ऐसी सार्वजनिक नीति की पहल की जाती चाहिए और ऐसी कार्यवाही की जानी चाहिए कि जिसमें सभी राज्य सामूहिक हित में एक सी नाति अपनाए।

### (घ) आत्मनिर्भरता (Self reliance)

आत्मनिर्भरता हमारी विकास नीति और रणनीति का मुख्य अंग रहेगी।

(i) भुगतान शेष में टिकाऊपन बनाए रखने के लिए और विदेशी ऋण से बचाव के लिए जरूरी है कि निर्यात-आधार के विस्तार पर ध्यान केंद्रित किया जा सके।

(ii) आत्मनिर्भरता का तकना है कि विनियोग्य संसाधनों (Investible resources) का लगभग सम्पूर्ण भाग देशीय स्रोतों से जनित हो और विदेशी स्रोतों का प्रयोग केवल उस सीमा तक किया जाए जिस तक कि विदेशी दायित्व निभाने की सामर्थ्य उपलब्ध हो।

(iii) आत्मनिर्भरता की किसी भी रणनीति में स्वायत्तता (Self sufficiency) एक बुनियादी अंग है। अतः भारत को कृषि की वृद्धि दर का लक्ष्य अपनी आवश्यकताओं से ऊंचा रखना होगा ताकि सुरे मानसून के वफा में उसे मजबूर होकर टिकाऊपन का भारी मात्रा में आयात न करना पड़े।

(iv) आत्मनिर्भरता में तकनालाजीय आत्मनिर्भरता (Technological self reliance) का अत्यन्त महत्वपूर्ण स्थान है। जबकि उत्तम और सर्वोच्च तकनालाजी की प्राप्ति जहां से भी उपलब्ध हो सके चाहनीय है दीर्घकाल की दृष्टि से यह अनिवार्य है कि सभी महत्वपूर्ण तकनालाजीयों में देशीय सामर्थ्य का विकास किया गया। इस पहलू का महत्त्व आज और भी बढ़ गया है क्योंकि बहुत सी तकनालाजीयों को आयात पर प्रतिबन्ध लगाए जा रहे हैं।

### नौवीं योजना के उद्देश्य (Objectives of the Ninth Plan)

नौवीं योजना का लक्ष्य "वृद्धि के साथ सामाजिक न्याय और समानता" है। नौवीं योजना के विशिष्ट लक्ष्य को बाजार शक्तिता पर अधिक विश्वास और सार्वजनिक नीति को अनिवार्यताओं से उत्पन्न होते हैं इस प्रकार है -

(i) कृषि और ग्राम विकास को प्राथमिकता देना ताकि पर्याप्त उत्पादक रोजगार बनाय हो सके और गरीबी को दूर किया जा सके

(ii) कौशलता में स्थिरता के साथ अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर को त्वरित करना

(iii) सभी के लिए खाद्य और पौष्टिक सुरक्षा उपलब्ध कराना और ऐसा करते समाज के कमजोर वर्गों का विशेष रूप में ध्यान रखना

(iv) सभी को समय बद्ध रूप में बुनियादी न्यूनतम सेवाएं (Basic Minimum Services) उपलब्ध कराना, इनमें पीने का सुरक्षित पानी प्राथमिक स्वास्थ्य रक्षा सुविधाएं, सव्यव्ययक प्राथमिक शिक्षा, आवास और यातायात एवं परिवहन द्वारा सभी से सम्बन्ध स्थापित करना

(v) जनसंख्या की वृद्धि दर पर नियंत्रण प्राप्त करना

(vi) विकास प्रक्रिया पर्यावरणीय पौष्टिकता के आदवाहन के लिए सामाजिक गतिशीलता और सभी स्तरों पर जन सहयोग बढ़ाना

(vii) स्थितियों और सामाजिक दृष्टि से कम सम्पन्न वर्गों के लिए अर्थात् अनुसूचित जातियों जनजातियों और अन्य पिछड़े वर्गों तथा अल्पसंख्यकों को अधिकार सम्पन्न (Empowerment) बनाकर सामाजिक परिवर्तन और विकास के एजेंट बनाना

(viii) जन सहभागिता (People's Participation) को प्रोत्साहित एवं विकसित करना और इसके लिए सहभागी संस्थाओं अर्थात् पंचायती राज संस्थानों, सहकारिताओं और अन्य स्वतः सहायक समूहों को बढ़ावा देना और

(ix) आत्मनिर्भरता के निर्माण के प्रयासों को सबल बनाना।



### विकास रणनीति (Development Strategy)

(i) विकास रणनीति का आधार राज्य के कार्यभाग को बंदस्तूर बनाए रखना है परन्तु इसके कार्यान्वयन और विषय वस्तु में परिवर्तन करना होगा। सरकार का बाजार में हस्तक्षेप प्रतियोगिता की मात्रा बढ़ाने के लिए अनिवार्य है। इसके साथ साथ एकाधिकार एवं अन्य प्रतिबन्धनात्मक व्यवहारों के लिए उचित कानून बनाने जरूरी है। इसी प्रकार अधिनियमन (Adjudication) और ऐसे अनुशासन को लागू करने के लिए भी कानून बनाने होंगे। इस बात की भी आवश्यकता है कि लाइसेंस प्रणाली के शेष लक्षण विशेषकर उपभोग वस्तु क्षेत्र में समाप्त कर दिए जाएं।

(ii) नौवीं योजना सहकारी सघवाद (Co operative federalism) की अवधारणा पर आधारित है जिसमें राज्यों को अधिक स्वतंत्रता दी जाएगी कि वे न केवल अपनी प्राथमिकताएं निर्धारित करें बल्कि सार्वजनिक हस्तक्षेप (Public intervention) के रूप और उन्हे वस्तुओं तथा से से सेवाओं को उपलब्ध कराने में भी स्वतंत्रता होगी। इसके लिए पचायती राज संस्थानों को अधिक ससाधन प्रदान किए जाएंगे और उन्हे अधिक जिम्मेदारी निभानी होगी। इसके अतिरिक्त उन्हे अपने ससाधन जुटाने के लिए अधिक अधिकार भी सौंपने होंगे। पचायती राज संस्थान जमीनी स्तर पर विकास कार्यक्रमों को पहचाने की प्रमुख एगेंसियों का कार्य भी करेंगे।

(iii) वित्तीय क्षेत्र के विनियमन (Deregulation) के कारण यह जरूरी हो गया है कि सख्त विवेकशील मापदण्ड (Prudential norms) कायम किए जाएं और सरकार को हार अपनी निगरानी भी बढ़ानी होगी।

(iv) आर्थिक वृद्धि और विकास के लिए पर्याप्त मात्रा गुणवत्ता (Quality) और विश्वसनीय आधार संरचना कायम करनी होगी, ताकि देश, अन्तर्राष्ट्रीय रूप में प्रतिस्पर्धी बन कर विदेशी विनियोग को आकर्षित कर सके। यदि आधार संरचना के अभाव को दूर करना है तो निजी क्षेत्र को विकास प्रक्रिया में भाग लेने के लिए प्रोत्साहित करना होगा।

(v) समष्टि-आर्थिक प्रबन्ध (Macro economic management) की मुख्य चिन्ता राजकोषीय एवं राजस्व घाटा है। सरकार के राजस्व घाटे (Revenue deficit) को सीमित करने की आवश्यकता को इस दृष्टि से देखना चाहिए कि सार्वजनिक परिसम्पत्तियों (Public assets) का अनुकूलतम प्रयोग हो सके और वर्तमान सामाजिक योजनाओं/प्रोग्रामों की प्रभाविकता बढ़ायी जा सके।

(vi) इस बात की भी आवश्यकता है कि एक पारदर्शी सन्सिद्धि प्रणाली कायम की जाए जो चयनात्मक रूप में विशेष लक्षित समूहों की ओर निर्देशित हो।

(vii) औद्योगिक एवं वित्तीय नीति ढांचे को इस प्रकार परिवर्तित करना होगा कि यह देशीय बचत (Domestic Saving) को बढ़ाने के लिए विदेशी प्रत्यक्ष विनियोग के तीव्र विस्तार को प्रोत्त करे और विदेशी उधार पर निर्भरता को कम करे।

(viii) भुगतान शेष की स्थिरता इस बात पर निर्भर करती है कि हम निर्यात की वृद्धि दर को किस सीमा तक बढ़ा सकते हैं। इस कारण निर्यात उन्मुख योजनाओं को पुन मजबूत बनाने की जरूरत है।

(ix) उत्पादितता (Productivity) और गुणवत्ता की पर्याप्त वृद्धि सुनिश्चित करने के लिए तकनीक नीति (Technology policy) का विकास आवश्यक है। इससे भारतीय वस्तुओं/उत्पादों की अन्तर्राष्ट्रीय बाजार में स्पर्धा शक्ति बढ़ सकेगी।

(x) पर्यावरण संरक्षण को समग्र विकास प्रक्रिया के साथ जोड़ना होगा ताकि लोक कल्याण में वृद्धि हो सके।

अतः विकास प्रक्रिया का बल नीति सम्बन्धी आयोजन (Planning for policy) होना चाहिए ताकि इससे आर्थिक प्रणाली को जो सकेत मिले उनके परिणामस्वरूप विभिन्न आर्थिक एजेंट ऐसा व्यवहार करें जो कि हमारे राष्ट्रीय उद्देश्यों से युक्ति संगत हो।

## 2 समष्टि-आर्थिक आयाम और नीति सम्बन्धी ढांचा (Macro economic Dimensions and Policy Framework)

### वृद्धि दर एवं विनियोग लक्ष्य

स्थिर कीमतों के साथ अर्थव्यवस्था की वृद्धि दर को त्वरित करना नौवीं योजना के उद्देश्यों का केन्द्रीय लक्ष्य है। किन्तु वृद्धि दर रोजगार और गरीबी को कम करने के लक्ष्यों में सम्बन्ध क्षेत्रीय वृद्धि दर के ढांचे पर निर्भर करता है यह इस बात पर भी निर्भर करता है कि जनसंख्या के वंचित भाग और देश के पिछड़े क्षेत्रों को विस्तृत विकास प्रक्रिया में किस हद तक कामयाबी से जोड़ा जा सकता है। इसी सदर्भ में कृषि विकास को विशेष रूप में सर्वोच्च प्राथमिकता दी गयी है क्योंकि यह ऐसा विकास का ढांचा निर्धारित करता है जिसमें सकल देशीय उत्पाद में त्वरण के साथ बेरोजगारी एवं गरीबी में तेजी से कमी होता है।

आठवीं योजना के दौरान प्रचलित कीमतों पर सकल देशीय उत्पाद की 6.5 प्रतिशत की वृद्धि दर की प्राप्ति की

सभावना है जिसके लिए औसत विनियोग दर सकल देशीय उत्पाद के 25 प्रतिशत और वधमान पूंजी उत्पाद अनुपात (Incremental capital output ratio) 3.9 आकर गया। आठवीं योजना के दौरान देशीय बचत महत्वपूर्ण रूप में बढ़ कर सकल देशीय उत्पाद का 24.1 प्रतिशत हो गयी। मुख्य चिन्ता का विषय यह है कि कुछ आधार संरचना क्षेत्रों में वर्धमान पूंजी उत्पाद अनुपात में महत्वपूर्ण वृद्धि हुई है। इससे अफि कि गम्भीर समस्या यह है कि सार्वजनिक विनियोग कुल विनियोग के अनुपात के रूप में आठवीं के 45 प्रतिशत के लक्ष्य से गिर कर 33.8 प्रतिशत हो गया अर्थात् सकल देशीय उत्पाद के 10.4 प्रतिशत के लक्ष्य से गिरकर 8.4 प्रतिशत। सकल देशीय उत्पाद में आधार संरचना क्षेत्र में 2 प्रतिशत की गिरावट का आर्थिक एवं सामाजिक क्षेत्रों पर प्रभाव पड़ा है।

जनवरी 1997 में राष्ट्रीय विकास परिषद (National Development Council) ने नौवीं योजना के लिए 7 प्रतिशत प्रतिवर्ष के लक्ष्य को स्वीकृति प्रदान की। यह अनुभव किया गया कि यह विकास लक्ष्य व्यवहार्य बन सकता है यदि विकास के बल में कुछ परिवर्तन हो और नीति सम्बन्धी कुछ निगम कर लिए जाए। इसमें विनियोग दर में तीव्र वृद्धि करके इसे आठवीं योजना के स्तर से 3.3 प्रतिशत ऊपर उठाना होगा जिसमें से 2.1 प्रतिशत देशीय बचत और 1.2 प्रतिशत विदेशी बचत से प्राप्त किया जाएगा। (देखिये तालिका 1)

तालिका 1: नौवीं योजना (1997-2002) में

समाधि मातृदंड

	आठवीं योजना	नौवीं योजना
	(प्रचलित कीमतों पर सकल देशीय उत्पाद का प्रतिशत)	
1. देशीय बचत दर	24.1	26.2
2. चालू खाते का घाटा	0.9	2.1
3. विनिर्देश दर	25.0	28.3
4. वर्धन पूंजी उत्पाद अनुपात	3.9	4.0
5. सकल देशीय उत्पाद की वृद्धि दर	6.5	7.0
6. निर्यात वृद्धि दर प्रतिशत प्रतिवर्ष	10.5	14.5
7. आयात वृद्धि दर (प्रतिशत प्रतिवर्ष)	14.1	12.2

स्रोत: योजना आयोग, नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002)

इस परिदृश्य में कुल रूप में राष्ट्रीय विनियोग जो आठवीं योजना के दौरान 1,394 हजार करोड़ रुपये था, सकल देशीय उत्पाद का 25 प्रतिशत, बढ़कर नौवीं योजना में (1996-97 की कीमतों पर) 2,205 हजार करोड़ रुपये अर्थात् 28.3 प्रतिशत हो जाएगा। निजी उपभोग व्यय में 6.5 प्रतिशत की

दर से वार्षिक वृद्धि होगी जिसका अभिप्राय यह है कि प्रति व्यक्ति उपभोग की वृद्धि दर 4.7 प्रतिशत प्रति वर्ष होगी।

चाहे 1996-97 में परिवार बचत (Household saving) की दर 19.2 प्रतिशत थी परन्तु नौवीं योजना में यह जनवृद्ध कर एक रूढ़िवादी अनुमान के रूप में 18.9 प्रतिशत मानी गयी है। नौवीं योजना में निजी निगम क्षेत्र की बचत 4.5 प्रतिशत होने का अनुमान है जबकि यह आठवीं योजना में 3.7 प्रतिशत और 1996-97 में 4.1 प्रतिशत थी। सम्पूर्ण महत्वपूर्ण बात है कि सार्वजनिक क्षेत्र की बचत में काफी वृद्धि होनी चाहिए—सकल देशीय उत्पाद के 1.6 प्रतिशत से 2.8 प्रतिशत। इसमें सार्वजनिक क्षेत्र के दायित्वों की बचत सकल देशीय उत्पाद का 3.8 प्रतिशत रखी गयी है जोकि आठवीं योजना की 3.5 प्रतिशत की प्राप्ति से कुछ हद तक ऊँची है। सार्वजनिक बचत को बढ़ाने की आवश्यकता राजकोशीय सन्तुलन की पोषणीयता से भी सम्बन्धित है। सातवीं योजना में केन्द्र सरकार के राजकोशीय घाटे (Fiscal deficit) को सकल देशीय उत्पाद के औसत 4.1 प्रतिशत रखने का लक्ष्य रखा गया और इसी प्रकार समग्र सार्वजनिक क्षेत्र की द्वारा आवश्यकता को सकल देशीय उत्पाद के 6.9 प्रतिशत तक रहने का अनुमान है। अतः नौवीं योजना के अन्त तक सरकार (जिसमें केन्द्र एवं राज्य सरकारें शामिल हैं) के राजस्व घाटे (Revenue deficit) के सम्पूर्ण शून्य की स्थिति तक पहुँच जाने का लक्ष्य है। निजी निगम क्षेत्र (Private Corporate Sector) का विनियोग बढ़कर सकल देशीय उत्पाद का 8.8 प्रतिशत हो जाएगा जबकि आठवीं योजना में यह 4.33 प्रतिशत था। परिवार क्षेत्र का विनियोग जो आठवीं योजना के दौरान सकल देशीय उत्पाद का 8.4 प्रतिशत था के बढ़कर 9.7 प्रतिशत हो जाने का अनुमान है। सार्वजनिक क्षेत्र का भूग जो वस्तुतः सकल देशीय उत्पाद का 8.6 प्रतिशत था, बढ़कर 9.8 प्रतिशत हो जाने की अपेक्षा है। (देखिये तालिका 2)

आर्थिक सुधारों ने ऐसी परिस्थितियाँ कायम कर दी हैं कि इनमें प्रत्यक्ष और पोर्टफोलियो विनियोग (Portfolio Investment) का अन्तर्प्रवाह हो सकता है। चाहे गैर-रुपय कायम करने वाले विदेशी अन्तर्प्रवाहों (Foreign inflows) से अपेक्षाकृत कुछ अधिक पोषणीय चालू खाते का घाटा सहन किया जा सकता है जोकि शुद्ध ऋण-आधारित वित्त पोषण में सफल नहीं था, किन्तु इस बात को नौवीं योजना के चालू खाते के घाटे (Current Account Deficit) का परिकलन करते समय दृष्टि में नहीं रखा गया।

### तालिका 2 नौवीं योजना में संसाधनों का अन्तः क्षेत्रीय प्रवाह

	हजार करोड़ रुपये			
	सार्वजनिक क्षेत्र	निजी निगम क्षेत्र	परिवार क्षेत्र	कुल
कुल विनियोग	759 (9.8)	691 (8.8)	755 (9.7)	2205 (28.3)
वित्त उपलब्ध कराया गया				
1 अपनी बचत	218 (2.8)	351 (4.5)	1471 (18.9)	2040 (26.2)
2 उधार				
2.1 परिवार क्षेत्र से	501 (6.5)	215 (2.7)	716 (9.2)	0
2.2 विदेशी स्रोतों से	40 (0.5)	125 (1.6)	0	165 (2.1)

नोट ब्रैकेट में दिए गए आंकड़े सकल देशीय उत्पाद का प्रतिशत हैं।

स्रोत योजना आयोग नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002)

यह मान लिया गया है कि जिस हद तक विदेश से इक्विटी विनियोग (Equity investment) के गैर-ऋण कायम करने वाले प्रवाह (Non-debt creating flows) आकर्षित कर लिए जाते हैं उनसे योजना का वित्त-प्रबन्ध आसान हो जाएगा। अतः नौवीं योजना सकल देशीय उत्पाद के प्रतिशत के रूप में चालू खाते पर 2.1 प्रतिशत के घाटे और 2.5 प्रतिशत के शुद्ध विदेशी अन्तःप्रवाह पर आधारित है।

अर्थव्यवस्था का विकास-निष्पादन (Growth performance) न केवल उपलब्ध विनियोज्य संसाधनों पर निर्भर करता है बल्कि इनके क्षेत्रीय प्रयोग के ढांचे पर भी। कृषि को इसमें विशेष महत्त्व दिया गया है क्योंकि अन्य क्षेत्रों के विकास की तुलना में इसके विकास से गरीबी अपेक्षाकृत अधिक तेजी से कम होती है। कारण यह है कि कृषि विकास के कारण एक ओर तो रोजगार में वृद्धि होती है और दूसरी ओर बुनियादी खाद्य पदार्थों की कीमतें सापेक्षतः स्थिर रहती हैं। खाद्य एवं पोषणात्मक सुरक्षा प्रदान करने और क्षेत्रीय असमानताओं को कम करने में इसका केन्द्रीय महत्त्व है। नौवीं योजना में कृषि की औसत वार्षिक वृद्धि-दर का लक्ष्य 4.5 प्रतिशत रखा गया है। दूसरा महत्त्व का क्षेत्र आधार संरचना सुविधाओं की उपलब्धि है जोकि न केवल 7 प्रतिशत की वृद्धि दर का लक्ष्य प्राप्त करने के लिए अनिवार्य है बल्कि पाइप-लाइन विनियोग (Pipeline Investment) के रूप में पर्याप्त परियोजनाएँ उपलब्ध कराना है ताकि योजना के बाद के काल में यह वृद्धि दर कायम रखी जा सके। इसके लिए आवश्यक है कि सार्वजनिक क्षेत्र अपनी कुशलता एवं वित्तीय निष्पादन का काफी हद तक उन्नत को जिससे न केवल सार्वजनिक क्षेत्र के लिए आवश्यक संसाधन

जुटाए जा सकें बल्कि यह निजी क्षेत्र से भी आधार संरचना विनियोग (Infrastructure investment) आकर्षित कर सके।

चाहे नौवीं योजना में परिकल्पित वर्धन पूंजी-उत्पाद अनुपात (Incremental capital-output ratio-ICOR) या तो तदनुसार आठवीं योजना के बराबर है या कुछ कम है पर समग्र पूंजी-उत्पाद अनुपात 4.03 आठवीं योजना के अनुपात 3.9 के औसत से थोड़ा अधिक है। इसका मुख्य कारण गत वर्षों में विनियोग में तीन क्षेत्रों में हुए अभाव की पूर्ति करना है। ये क्षेत्र हैं खनन एवं खदान बिजली गैस और पानी और रेल परिवहन जिन में यह अनुपात ऊँचा है।

नौवीं योजना सार्वजनिक क्षेत्र में विनियोग को आठवीं योजना के दौरान 30 प्रतिशत के निम्न स्तर से बढ़ाकर लगभग 34 प्रतिशत तक ले जाना चाहती है। इस लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए केन्द्र को नौवीं योजना के लिए कुछ सार्वजनिक क्षेत्र के लिए आवश्यक विनियोग का केवल 3.75 प्रतिशत भार सहन करना होगा और इसका मुख्य दायित्व राज्य सरकारों (27.9 प्रतिशत) और सार्वजनिक क्षेत्र उद्यमों (58.35 प्रतिशत) पर होगा।

### तालिका 3 : विकास की क्षेत्रीय संरचना

क्षेत्र	आठवीं योजना		नौवीं योजना	
	वृद्धि दर (प्रतिशत)	वर्धमान पूंजी उत्पाद अनुपात	वृद्धि दर (प्रतिशत)	वर्धमान पूंजी उत्पाद अनुपात
1 कृषि एवं सम्बन्धित क्षेत्र	3.7	7.7	4.5	2.2
2 खनन एवं खदान	4.1	6.3	7.7	5.9
3 विनिर्माण	9.5	4.7	9.7	4.4
4 बिजली गैस और पानी	7.6	16.3	10.6	16.3
5 निर्माण	4.4	3.3	5.7	2.7
6 व्यापार	10.0	0.8	7.1	0.8
7 रेल परिवहन	2.4	14.0	3.4	12.9
8 अन्य परिवहन	7.5	7.5	7.9	6.5
9 संचार	13.9	7.3	11.2	7.1
10 वित्तीय सेवाएँ	8.9	0.8	10.1	0.7
11 सार्वजनिक प्रशासन	4.3	8.1	4.9	5.6
12 अन्य सेवाएँ	5.3	6.0	5.5	5.8
कुल	6.5	3.9	7.0	4.0

स्रोत योजना आयोग नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002)

आरम्भ से ही सभी पंचवर्षीय योजनाएँ इस अन्तर्निहित मान्यता पर आधारित रही हैं कि देश में कुल विनियोग मांग (Investment demand) उपलब्ध विनियोज्य संसाधनों (Investible resources) से लगातार अधिक रहेगी। आठवीं योजना के दौरान कुल विदेशी पूँजी अन्तःप्रवाह आरंभ चालू खाते के घाटे के बीच अन्तर रहने के कारण विदेशी मुद्रा रिजर्व लगातार बढ़ते चले गए हैं और इससे यह बात पता चला।

है कि बचत की अपेक्षा कोई सीमाबन्धन इस का के दौरान प्रभावी रहा। चिन्ता का विषय राजकोषीय एवं आधार सरचना पर स्थिति है जहाँ पर आधार सरचना पर विनियोग का मुख्य भाग सार्वजनिक क्षेत्र में हो रहेगा।

तीरी योजना के क्षेत्रीय विनियोग की रूपरेखा निजी क्षेत्र में समाविष्ट विनियोग लक्षित सार्वजनिक क्षेत्र विनियोग और शेष विनियोग की पूर्ति सार्वजनिक या निजी क्षेत्र किसी भी द्वारा किए जाने पर आधारित है। सार्वजनिक क्षेत्र को उपलब्ध ससाधनों को सीमाओं को देखते हुए सार्वजनिक एवं निजी क्षेत्र के बीच ठीक ठीक क्षेत्रीय विनियोग का अनुमान लगाना संभव नहीं। चाहे दोनों क्षेत्रों में बुटि की मात्रा अधिक नहीं है। इन दोनों क्षेत्रों में महत्वपूर्ण अस्तित्व के कुछ क्षेत्र विद्यमान हैं। पहला, अन्य परिवहन जिसमें नागरिक विमान परिवहन और जलयानी परिवहन शामिल है (रेलवे को छोड़कर) और वास्तविक आयदाद में आवश्यकता से अधिक निजी विनियोग आकर्षित होगा। चूंकि मत्स्य क्षेत्र और विनिर्माण क्षेत्र में अभाव अनुभव किए जा सकते हैं। अतः उधार व्यवस्था की परिवर्तित करने के सभी प्रयास करने होंगे ताकि इन क्षेत्रों में वास्तविक आयदाद (Real estate) और अन्य परिवहन की अपेक्षा अधिक विनियोग आकर्षित हो सके। किन्तु चिन्ता का मुख्य क्षेत्र सार्वजनिक उपयोगिताओं (Public utilities) का क्षेत्र है जिसमें बिजली गैस और जल सभरण शामिल है जिनमें निजी क्षेत्र एवं सार्वजनिक क्षेत्र में विनियोग आबंटन के अनुमान के परचत् कुल विनियोग के आधे से भी अधिक भाग के लिए आतिरिक्त ससाधन जुटाने होंगे। इस समस्या का मूल कारण अर्थव्यवस्था में विनियोज्य ससाधनों की अनुपलब्ध नहीं है बल्कि सार्वजनिक उपयोगिताओं (Public utilities) द्वारा पचास आनासिक ससाधन न जुटा पाया है और परिणामतः पूँजी बाजार में अतिरिक्त ससाधन नतिमान न कर पाया है। अतः पावर क्षेत्र में सुधार में कौरी कारवाई और इस प्रकार अन्य उपयोगिताओं में ऐसे ही सुधार करने होंगे ताकि वर्तमान अभाव और न बढ़ जाए और इस क्षेत्र के लिए ससाधन जुटाने के अन्य तरीके ढूँढने होंगे। इस सदर्भ में वर्तमान सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में सरकारी हिस्सा पूँजी और ऋण के निवेश (Disinvestment) द्वारा विशेष कार्यभाग अना किया जा सकता है। यदि नया योजना के दौरान उपयोगिताओं के क्षेत्रों में विनियोग का आवश्यकताओं के पालन करना है तो कुछ वर्तमान सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों में हिस्सा पूँजी के निवेश और सरकारी ऋण रुम्बन्दी प्रातभातय के विक्रय पर बल देना होगा।

## तालिका 4 तीरी योजना के दौरान क्षेत्रीय विनियोग की आवश्यकता और उसके स्रोत

इसका करोड़ रुपये

विनियोग	आवश्यक विनियोग	प्रक्षेपित सार्वजनिक क्षेत्र		अतिरिक्त	
		निजी	केन्द्र	राज्य	अवश्यकता
		(1)	(2)	(3)	(4)
1 कृषि	194.9	117.1	22.7	59.5	4.4
2 गणिकी	3.8		1.8	2.0	
3 मत्स्य	25.3	11.3	0.6	7.4	6.0
4 खनन एवं खनन	24.2		36.8	2.4	15.0
5 विनिर्माण					
(क) पतौजुक्त	513.0	376.3	93.8	10.2	32.7
(ख) अर्धपतौजुक्त	198.1	160.9	0.6	1.6	35.0
6 बिजली आदि	364.5	47.1	68.8	72.0	176.6
7 निर्माण	43.5	24.3	14.0	8.1	2.9
8 जलवा	51.7		1.7	10.1	39.9
9 होटल आदि	17.1		0.5	0.5	16.3
10 रेल परिवहन	36.8		46.5		-9.7
11 अन्य परिवहन	139.0	113.1	39.6	39.5	55.2
12 संचार	67.8		49.7		18.1
13 बैंकिंग एवं बीमा	96.6		2.6		93.7
14 वास्तविक उपयोग					
अर्थ	235.0	240.2		5.5	20.7
15 लोक प्रशासन आदि	107.8		24.0	88.2	-4.4
16 अन्य सेवाएं	46.2	20.1	5.6	22.4	1.9
कुल	22 0.5	1 110.4	429.3	329.4	336.1

नोट: केन्द्र और राज्य द्वारा सार्वजनिक विनियोग में सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों के प्राविधिकियों द्वारा किया गया विनियोग शामिल है।  
स्रोत: योजना आयोग, तीरी पंचवर्षीय योजना (1997 2002)

## कृषि विकास की रणनीति

आठवीं योजना के दौरान कृषि में सार्वजनिक क्षेत्र के विनियोग में महत्वपूर्ण कमो अनुभव की गयी जिसकी तीरी योजना के दौरान इजाजत नहीं दी जा सकती। विनियोग की सरचना में ग्री दीर्घ परियोजना अवधि (Long gestation period) की अपेक्षा अल्प परियोजना अवधि वाले प्रायोजकों की ओर फोकस करना होगा, जिससे वर्तमान ससाधनों का अनुकूलतम प्रयोग अवश्य है (विशेषकर सिंचाई क्षमता में)। तीरी विनियोग का सबसे महत्वपूर्ण निर्धारक उधार है और इसकी उचित ब्याज दर पर उपलब्ध सुनिश्चित कारनी होगी। अन्य सहायक नीतियां जिनकी आवश्यकता है वे निम्नलिखित उल्लेखनीय हैं।

(1) सधम न्यूनतम समर्थन कामत नीति (Minimum support price policy) जो किसानों को पर्याप्त प्रोत्साहन दे और इसके साथ साथ भारतीय कृषि वस्तुओं को विरच बाजार में प्रतिस्पर्धी बनाए।

(2) एक स्पष्ट आदान सन्निहा (Input Subsidy)

### तालिका 5 नौवीं योजना के दौरान कृषि उत्पादन के मूल्य में लक्षित वृद्धि रहे

	वार्षिक चक्रवृद्धि दर	नौवीं योजना में लक्षित वृद्धि दर
1 कृषि फसले	2.77	3.82
(क) खाद्यान्न	2.67	3.05
(i) चावल	3.41	2.75
(ii) गेहूँ	3.44	3.75
(iii) मोटे अनाज	0.67	2.20
(iv) घालें	1.16	3.50
(ख) तिलहन	5.81	5.25
(ग) गन्ना	2.79	4.00
(घ) फल और सब्जियाँ	4.15	7.00
(ङ) अन्य कृषि उत्पाद	1.40	2.64
(i) ऊई	3.57	4.00
(ii) बाघ	2.65	5.00
(iii) काँफी	4.51	5.00
(iv) गर्म मसाले	3.92	4.25
(v) रबड़	8.50	9.00
2 पशुधन	4.57	6.59
(क) दुग्ध समूह	4.89	7.04
(ख) गोशत और भुर्रापालन समूह	5.66	7.50
(ग) अन्य पशुधन उत्पाद	1.50	2.00
3 मत्स्य	6.31	6.50
4 कुल	3.21	4.50

नोट कृषि में कृषि फसले पशुधन और मत्स्य शामिल किए गए हैं। बाणिज्य को शामिल नहीं किया गया।

स्रोत योजना आयोग नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997 2002)

निर्धारित करते समय पूर्वीय और प्रायद्वीपीय क्षेत्रों के उच्च क्षमता वाले क्षेत्रों में छोटे किसानों के हितों को ध्यान में रखा जाएगा।

(iii) नये अधिक उपजाऊ किस्म के बीजों को अपनाने की गति में ढील को पलटने की आवश्यकता है जिसके लिए कृषि अनुसन्धान और विस्तार सेवाओं पर खर्च बढ़ाना होगा।

(iv) सिंचाई सुविधाओं का विस्तार करना होगा और सिंचाई की सभाध्य क्षमता और वास्तविक उपयोग में अन्तर कम करना होगा।

नौवीं योजना में त्वरित कृषि विकास की 4.5 प्रतिशत वृद्धि दर प्राप्त करने के लिए अधिक फसल तीव्रता (Crop ping intensity) और अधिक उत्पादित तभी प्राप्त की जा सकती है यदि निम्नलिखित शर्तें पूरी की जाए —

(i) फसल तीव्रता को 1.34 2 प्रतिशत से बढ़ाकर 1.40 प्रतिशत करना

(ii) प्रति हैक्टेयर उत्पादन का मूल्य 1996 97 की कीमतों पर 15326 रुपये से बढ़ाकर 17688 रुपये करना

(iii) सकल फसल-आधीन क्षेत्र को 1905 लाख हैक्टेयर से बढ़ाकर 1993 लाख हैक्टेयर करना और

(iv) उर्वरक उपभोग को 143 3 लाख टन से बढ़ाकर 200 लाख टन करना।

कृषि और गैर फार्म क्षेत्रों (Non farm sectors) में प्रतिगामी और अग्रगामी सम्बन्धों (Backward and forward linkages) के कारण एक गहरा परस्पर सम्बन्ध है। तीव्र कृषि विकास के लिए ग्रामीण गैर फार्म क्रियाओं को प्रोत्साहन देने की आवश्यकता है। कृषि में भी विविधता लाने की जरूरत है। इसमें पशुपालन दुग्धशालाएँ और मत्स्य (Fish eries) द्वारा कृषि उत्पादन में 4.5 प्रतिशत की वार्षिक वृद्धि दर प्राप्त करने में मुख्य योगदान दिया जा सकता है। इस वृद्धि दर को बनाए रखने के लिए देशीय माग और निर्यात दोनों में तेज वृद्धि अनिवार्य है। कृषि उत्पादन में लक्षित उच्च वृद्धि दर और निर्यात दोनों के लिए कृषि विपणन भाण्डारग्राह और वितरण-आधारसंरचना (Distribution Infrastructure) करना होगा। पैकेजिंग वर्गीकरण और कृषि वस्तुओं के प्रमाणीकरण (Certification) और भावी बाजारों के विकास की ओर विशेष ध्यान देना होगा।

### आधार संरचना और मूल उद्योग (Infrastructure and Basic Industries)

7 प्रतिशत की विकास दर प्राप्त करने के लिए और इसे प्रक्षेपित काल में और त्वरित करने के लिए आवश्यक आधार संरचना का निर्माण अनिवार्य है। इसमें सबसे पहली प्राथमिकता तो चल रही योजनाओं को तेजी से पूरी करने की दी जानी चाहिए ताकि आधार संरचना सुविधाओं की उपलब्धि बढ़ाई जा सके। उचित कीमत निर्धारण और लागत नसूलों की समस्याओं का शीघ्रअतिशीघ्र समाधान करना होगा। उचित कीमत निर्धारण से न केवल सार्वजनिक प्राधिकारों को समाधानों की उपलब्धि की मात्रा में वृद्धि होगी बल्कि इससे निजी क्षेत्र के लिए भी आधार संरचना प्रोजेक्टों को सक्षम और आकर्षक बनाने में भी सहायता मिलेगी। यह रणनीति सभी उपक्षेत्रों के लिए एक जैसी नहीं हो सकती और इनमें से प्रत्येक के लिए अलग रणनीति अपनानी होगी। (देखिए तालिका 5)

पावर नौवीं योजना के दौरान बिजला की माग जो 1996 97 में 327 अरब किलोवाट घण्टे की बढ़कर 2001 2002 में 505 अरब किलोवाट घण्टे हो जाएगी। इस आवश्यकता को पूरा करने के लिए 1996 97 की 84912 मेघावाट की जनन क्षमता के विरुद्ध 131 243 मेघावाट

जनन क्षमता कायम करनी होगी। किन्तु नौवीं योजनाके दौरान व्यवहार्य अतिरिक्त सामर्थ्य 40245 मेगावाट रहने की प्रत्याशा है। इस प्रकार आधार ऊर्जा अभाव (Base energy shortage) जो 1996-97 में 11.5 प्रतिशत था कम होकर 1.4 प्रतिशत हो जाएगा और पीक अभाव (Peak shortage) 18 प्रतिशत से कम होकर 11.6 प्रतिशत हो जाएगा। पावर क्षेत्र में रणनीति का मुख्य बल निम्नलिखित रूप में होगा—

(i) वर्तमान प्लान्टों से लोड को अधिकतम करने के लिए प्लान्ट लोड कारक (Plant load factor) को उन्नत करना होगा संचरण एवं वितरण का हानि (T & D losses) को कम करना होगा।

(ii) बिजली के टैरिफ को युक्तियुक्त बनाना होगा

(iii) केन्द्र और राज्यों के स्तरों पर स्वतन्त्र विनियामक निकाय (Regulatory bodies) स्थापित करना और

(iv) विभिन्न अन्तिम प्रयोगकर्ताओं द्वारा माग प्रबन्ध और ऊर्जा संरक्षण के उपाय करने होंगे।

तालिका 6 वाणिज्यिक ऊर्जा के अन्तिम उपभोग के लिए माग प्रक्षेपण

	1994-95	2001	2002-06	2007	2011	2012
बिजली (अव कि घ घ)	89.4	50.5	1	761.9	1	1130.6
		(8.3)		(8.6)		(8.2)
पेट्रोलियम उत्पाद						
(लाख मेट्रिक टन)	638	1069	1	1550	2	243
		(7.7)		(7.7)		(7.7)
कोयला (लाख मेट्रिक टन)	796	1	22	1,587	2	109
		(6.3)		(5.4)		(5.9)
प्राकृतिक गैस						
(करोड़ घन मीटर)	1211	0	1663	9	1934	6
		(4.6)		(3.1)		(2.7)

नोट : पावर जनन के लिए माग को लोडकर

बैकट में दिए गए अंक इस बात के दायम बर्तक चक्रवर्द्धि दर के रूप में हैं

कोयला—नौवीं योजना के अन्त तक कोयले की माग बढ़कर 4180 लाख टन हो जाएगी जबकि 1996-97 में यह 7960 लाख टन थी। देशीय खोले से उत्पादन 2001-2002 तक बढ़कर 3600 लाख टन हो जाने की संभावना है। नौवीं योजना की आवश्यकता को पूरा करने के लिए देशीय उत्पादन में 70000 करोड़ रुपये करने के लिए देशीय उत्पादन में 70,000 करोड़ रुपये का निवेश करना जरूरी है।

पेट्रोलियम—पेट्रोलियम उत्पादों और प्राकृतिक गैस का कुल अन्तिम ऊर्जा उपभोग में भाग जो अस्सी के दशक में लगभग 35 प्रतिशत था, बढ़कर 1996-97 में लगभग 54 प्रतिशत हो जाएगा। देशीय रूख तेल और पेट्रोलियम उत्पादों में बहुत अधिक निर्भर हैं और आने वाले वर्षों में यह निर्भरता

और भी बढ़ जाएगी। तेल क्षेत्र में निम्नलिखित प्राथमिकताएं हैं

(i) देशीय रूख तेल उत्पादन को पर्यवेक्षण, भण्डार प्रबन्ध (Reservoir Management) को उन्नत करने और तेल की प्राप्ति को मात्र बढ़ाकर अधिक किया जा सकता है।

(ii) गैस के प्रयोग में और सुधार किया जा सकता है।

(iii) अतिरिक्त आधार संरचना के रूप में रूख तेल और पेट्रोलियम उत्पादों के लिए बन्दरगाहों सम्बन्धी सुविधाएं, पाइप लाइन्स, टैंकर, रेल वेगन आदि स्थापित की जानी चाहिए।

(iv) वर्तमान प्रशासित कोमत निर्धारण प्रणाली शोषातिशोष समाप्त करना होगी। सीमा कोमतों (Border prices) का रूख तेल और पेट्रोलियम उत्पादों के कोमत निर्धारण के लिए मार्गदर्शी सिद्धान्त के रूप में प्रयोग करना चाहिए।

रेलवे—लम्बी दूरी के यातायात के लिए रेलें सबसे उपयुक्त हैं परन्तु कुल वस्तुओं एवं सवारियों के यातायात में इनके भाग में समय के साथ भारी कमी हुई है। रेलवे परिवहन के अनुकूलतम प्रयोग के लिए निम्नलिखित उपाय सोचे गए हैं—

(i) रेलों के सामर्थ्य विस्तार (Capacity expansion) के लिए चल स्टॉक (Rolling stock) अर्थात् सवारी एवं माल गाड़ियों के डिब्बों एवं इंजनों में वृद्धि, एक डिब्बे के वापसी समय (Turn round time) को कम करना, गाड़ियों की औसत रफ्तार बढ़ानी होगी और विभिन्न गाड़ियों के बीच समय के अन्तर को कम करना होगा।

(ii) माल और सवारी यातायात के बीच क्रॉस सब्सिडीकरण (Cross Subsidisation) को कम करना होगा और इसके लिए टैरिफ को युक्तियुक्त बनाना होगा और माल और सवारी यातायात के बीच अनुसूत को बढ़ाना होगा।

सड़कें—वस्तुओं के यातायात की गति को तेज करने और देश के भागों के साथ सड़क परिवहन का सम्पर्क तज करने के लिए निम्नलिखित उपाय करने होंगे—

(i) आर्थिक यातायात वाले मार्गों में अधिक लान कायम करना

(ii) जहां पर भी सड़कें मौजूद हैं उन्हें अच्छी सड़कें उपलब्ध नहीं हैं उनका निर्माण करना

(iii) निजी विनियोग को सड़क परिवहन क्षेत्र में सक्षम बनाने के लिए विभिन्न प्रकार के उपाय करना, जैसे प्रयोगकर्ताओं से पानव्य (Charges) वसूल करना भूमि का विकास और कर सम्बन्धी गिरावटें।

बन्दरगाह—भारत में बन्दरगाहों की उत्पादित बहुत ही नाची है। इस सम्बन्ध में जिन दिशाओं में सुधार को जरूरत है वे हैं—

(i) जहाजों के वापसी के समय में सुधार के लिए सभी मुख्य बन्दगाहों पर रात्रि जहाजरानी सुविधाओं को उन्नत करना। इसके अतिरिक्त बन्दगाह आधार सरचना के अनुक्षण (Maintenance) को भी उन्नत करना होगा।

(ii) माल की दुलाई के लिए यंत्रीकृत उपायों का प्रयोग करना

(iii) निजी क्षेत्र के सहयोग को बढ़ावा देना

(iv) बन्दगाहों पर विभिन्न प्रकार के टैरिफ निश्चित करने के लिए स्वतन्त्र टैरिफ विनियामक प्राधिकरण की स्थापना।

### विदेशी क्षेत्र और अन्तर्राष्ट्रीय आयात

आत्मनिर्भरता प्राप्त करने के लिए किसी भी सफल रणनीति के लिए एक सभ्य विदेशी क्षेत्र एक महत्वपूर्ण अंग है। इसके लिए एक उचित मिश्रित नीति अपनानी होगी जिसमें राजकोषीय नीति मौद्रिक नीति विदेशी मुद्रा विनिमय दर नीति आयात निर्यात नीति औद्योगिक नीति विदेशी विनियोग नीति विदेशी उधार नीति और विदेशी सहायता नीति का समन्वय करना होगा। सरकार का समेकित राजकोष घाटा कम करना जरूरी है और मौद्रिक नीति ऐसी होनी चाहिए जो सरकार एवं उत्पादक क्षेत्र को उधार को उचित आवश्यकताओं और स्थिति नियंत्रण एवं विदेशी मुद्रा बाजार में अच्छी परिस्थितियाँ कायम करने में सन्तुलन स्थापित करे।

निर्यात पर बल देने का उद्देश्य अपरिहार्य आयात के लिए केवल विदेशी मुद्रा अर्जित करना नहीं। इसके तीन मुख्य कारण हैं। पहला विश्व व्यापार सघ का सदस्य होने का कारण भारत एक निश्चित समय अवधि के अन्दर खुली अर्थव्यवस्था (Open economy) बनने के लिए बचनबद्ध है और इसके लिए अनुकूल परिस्थितियों का सफलतापूर्ण प्रबन्ध नौवीं योजना के दौरान करना आवश्यक है। दूसरे, देशीय उत्पादन ढांचे और देशीय मांग ढांचे के बीच तीव्र सामर्थ्य निर्माण (Capacity creation) के काल में असंतुलन कायम होने की भारी सम्भावना है। इस असंतुलन को विदेशी व्यापार से ही दूर किया जा सकता है। तीसरे, अर्थव्यवस्था को त्वरित वृद्धि दर के आयोजन के लिए विदेशी विनियोग के अपेक्षाकृत अधिक अन्तर्प्रवाह के कारण यह अनिवार्य है कि भुगतान के भावी भार के रूप में व्याज लाभांश और पूँजी लाभ (Capital Income) के प्रबन्ध का भी आयोजन किया जाए।

नौवीं योजना के दौरान आयात की 12.2 प्रतिशत वार्षिक वृद्धि दर कायम रखी जा सकती है जिसका अर्थ यह है सम्पूर्ण देशीय उत्पादन की तुलना में आयात की अन्तर्निहित लोच (Implicit elasticity) 1.75 होगी जबकि यह आन्वर्ष

योजना के दौरान 16 थी। नौवीं योजना में निर्यात का लक्ष्य 14.5 प्रतिशत प्रति वर्ष रखा गया है और इसके लिए निर्यात विरोधी प्रवृत्ति को कम करने की आवश्यकता है जोकि अभी भी बनी हुई है। इसके लिए प्रोत्साहन ढांचे को व्यापार योग्य (Tradable) वस्तुओं एवं सेवाओं की ओर मोड़ना होगा और इसे गैर व्यापार योग्य वस्तुओं से हटाना होगा। इसके अतिरिक्त देशीय विक्रय के विरुद्ध निर्यात की सापेक्ष लाभदायकता को उन्नत करना होगा। कृषि निर्यात पर विशेष बल देना होगा।

तालिका 7 भुगतान-शेष और इसका नौवीं योजना में

वित्त प्रबन्ध

1996-97 की कीमतों पर हजार करोड़ रुपये

	1996-97	2001-2002	नौवीं योजना
निर्यात	119.9	235.9	916.3 (11.8)
अव्याप्त	163.9	291.1	1116.1 (15.0)
व्यापार शेष	-44.0	55.2	249.8 (3.2)
रुद्ध अक्षर्य में	30.8	16.2	84.8 (1.1)
चालू खाते पर अधिशेष	13.2	33.0	165.0 (2.1)
वित्त प्रबन्ध किया गया			
रुद्ध विदेशी सहायता	0.5	1.8	6.0 (0.1)
रुद्ध विदेशी ऋण	15.5	11.0	37.7 (0.7)
विदेशी प्रत्यक्ष विनियोग	8.7	25.5	93.2 (1.2)
रुद्ध पोर्टफोलियो विनियोग	9.3	8.9	38.8 (0.5)
कुल पूँजी अन्तर्प्रवाह	34.0	47.2	195.7 (2.5)
रिजर्व में परिवर्तन	20.8	8.2	31.7 (0.4)

नोट 1. रुद्ध विदेशी ऋण में अनिवार्य भारतीयों की जमा और अल्पकालीन उधार शामिल हैं।

2. ब्रेकेट में दिए गए आंकड़े सकल देशीय उत्पाद (GDP) का प्रतिशत हैं।

स्रोत: योजना आयोग नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002)

व्यापार अवरोधकों (Trade barriers) पर नियन्त्रणों में लगातार कटौती के परिणामस्वरूप विदेशी विनिमय दर (Exchange rate) नीति के मुख्य उपकरण के रूप में उभरी है और इसे निर्यात प्रोत्साहन का प्रधान उपाय मानना चाहिए। नौवीं योजना के दौरान विदेशी विनिमय दर को देश के औसत कीमत स्तर के रूप में जानबूझ मूल्यहास करना होगा और इसके पूरक उपाय के रूप में एक बड़ी स्थिति विरोधी नीति अपनानी होगी। प्रोत्साहन ढांचे को निर्यात के पक्ष में परिवर्तित करने के अन्य मुख्य सहायक के रूप में निर्यात पर सभी प्रकार के करों से छूट और टैरिफ सुधार हैं।

विदेशी विनियोग के विकास और रोजगार प्रभाव निश्चय ही आयात की तुलना में वहाँ अधिक लाभदायक है और जिन क्षेत्रों में आयात में प्रभावी रूप से उदरता लाया गया है उनमें विदेशी प्रत्यक्ष विनियोग के उदार प्रवेश का इनाम देना

चाहिए। किन्तु एकाधिकार एवं प्रतिस्पर्धात्मक व्यापार व्यवहार कानून में संशोधन किया जाना चाहिए ताकि स्वाभिव्यक्ति (Takes overs) और सम्मेलन (Mergers) द्वारा प्रतिस्पर्धा में कटौती सेकी जा सके।

### 3 सार्वजनिक क्षेत्र की योजना ससाधन और आवंटन (Public Sector Plan & Resources and Allocations)

नौवीं योजना के दौरान 1996-97 की कीमतों पर सार्वजनिक क्षेत्र परियोजना 875000 करोड़ रुपये आका गया है। वास्तविक रूप में यह आठवीं योजना के लिए 434100 करोड़ रुपये के परियोजना से 35.7 प्रतिशत अधिक है।

#### नौवीं योजना के लिए वित्त प्रबन्ध

सार्वजनिक क्षेत्र के लिए कुल परियोजना 875000 करोड़ रुपये में से केन्द्र का भाग 508071 करोड़ रुपये है और राज्यों का भाग 366979 करोड़ रुपये है। केन्द्र के द्वारा जुटाए जाने वाले 675176 करोड़ रुपये के ससाधनों में

#### तालिका 8 नौवीं योजना के दौरान सार्वजनिक क्षेत्र परियोजना का समग्र वित्त प्रबन्ध ढाँचा

1996-97 की कीमतों पर करोड़ रुपये

	केन्द्र	राज्य	कुल
1. बालू पत्थर से अश्विरोध	94.14 (14.0)	31.453 (15.7)	1.25667 (14.4)
सार्वजनिक उद्यमों के संसाधन	101.16 (41.6)	55.030 (7.5)	3.56156 (40.7)
3. उद्यम (निर्माण विविध पूजा प्रयोजना एवं अन्य देशीय शक्ति इ.)	219.768 (32.6)	113.391 (56.7)	333.159 (38.1)
4. विद्युत से शुद्ध अन्तःजड	60.018 (8.9)	—	60.018 (8.9)
5. न्यून वित्त प्रबन्ध	0	—	0
6. कुल संसाधन	675.16 (100.0)	199.874 (100.0)	875.000 (100.0)
7. राज्यों का योजनाओं के लिए संयोजन	167.105	167.105	0
8. सार्वजनिक क्षेत्र योजना के लिए ससाधन	508.1 (58.31)	366.979 (41.9)	875.000 (100.0)

संसाधन योजना आयोग नौवीं पंचवर्षीय योजना (1997-2002)

केन्द्रिय सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों द्वारा आन्तरिक और गैर प्रत्यक्ष स्रोतों से 101.176 करोड़ रुपये उपलब्ध कराया जाएगा। केन्द्र के शीघ्र बनटाय ससाधन 374000 करोड़ रुपये हैं। इसने स 167105 करोड़ रुपये राज्यों का योजनाओं के

लिए केन्द्रिय सहायता के रूप में दिए जाएंगी। इस प्रकार राज्यों की योजनाओं के लिए 45.5 प्रतिशत ससाधनों का हस्तांतरण है जबकि यह आठवीं योजना में 43.5 प्रतिशत था।

नौवीं योजना के वित्तीय ढांचे में न्यून वित्त प्रबन्ध जिसकी परिभाषा केन्द्र के मुद्रांकित घाटे (Monetised deficit) के रूप में की गयी है। की कोई व्यवस्था नहीं जोकि आठवीं योजना के दौरान केन्द्र के ससाधनों का 6 प्रतिशत था। केन्द्र के कुल उधार के रूप में नौवीं योजना में 32.6 प्रतिशत ससाधन जुटाने का लक्ष्य रखा गया है जोकि आठवीं योजना के 35.4 प्रतिशत से कम है। इस प्रकार, सकल राजकोषीय घाटा (Gross Fiscal Deficit) जो 1997-98 में सकल देशीय उत्पाद का 5 प्रतिशत था कम होकर योजना के अन्तिम वर्ष में 3.5 प्रतिशत हो जाएगा।

नौवीं योजना में राज्यों के वित्त प्रबन्ध की योजना में यह परिकल्पना की गयी है कि अतिरिक्त ससाधन जुटाने में यह परिकल्पना की गयी है कि अतिरिक्त ससाधन जुटाने के लिए बजटीय उपायों के रूप में और राज्य के उद्यमों में सुधार सम्बन्धी उपायों के रूप में भारतक प्रयास किया जाएगा भले ही राज्यों को प्राप्त होने वाला केन्द्रिय सहायता में वृद्धि की गयी है।

ससाधनों को गतिमान करने की दृष्टि से केन्द्र, राज्यों एवं सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों द्वारा बहुत से उपाय किए जाएंगे। इनमें मुख्य निम्नलिखित हैं

केन्द्र के गैर योजना व्यय और कर एवं कर भिन्न राजस्व के रूप में वृद्धि पर कड़ा अनुशासन लागू करना होगा। कर सकल देशीय उत्पाद अनुपात (Tax GDP Ratio) जो केन्द्र के लिए 1997-98 में 10.3 प्रतिशत था को बढ़ाकर योजना के अन्तिम वर्ष तक 11.5 प्रतिशत करना होगा। किन्तु यह स्तर 1989-90 में उपलब्ध 11.3 प्रतिशत के स्तर से थोड़ा ही ऊंचा है। योजना काल के दौरान गैर योजना राजस्व व्यय में सकल देशीय उत्पाद के रूप में 10.3 प्रतिशत से घटकर 8.7 प्रतिशत तक पहुंच जाने की संभावना है। इन प्रक्षेपणों (Projections) में पावने वित्त आयोग की सिफारिशों के प्रभाव का भी ध्यान रखा गया है। ससाधन प्रक्षेपणों के परिणामस्वरूप सकल राजकोषीय घाटे में कटौती के कारण ब्याज के रूप में योजना के दौरान कम दायित्व सहन करना पड़ेगा।

नौवीं योजना में सार्वजनिक उद्यमों के आन्तरिक और गैर बजटीय ससाधन स 301.176 करोड़ रुपये प्राप्त करने की व्यवस्था है। इस कारण केन्द्र के सार्वजनिक क्षेत्र के उद्यमों



केवल 2 प्रतिशत था, परन्तु अल्पहरोजगार एवं बेरोजगारी का समूचा प्रभाव उस वर्ष में 10 प्रतिशत था। इसके लिए गृह-आधारित रोजगार को प्रोत्तन करने के लिए सस्यात्मक उपाय करने होंगे और यह कार्य विशेषकर ग्राम क्षेत्रों में बढ़ाना होगा ताकि रोजगार प्राप्त व्यक्तियों की आय बढ़ाया जा सके और उच्च वृद्धि दर वाले क्षेत्रों में मजदूरी के संशोधन द्वारा इसको कम करने के दबाव घटाए जा सके।

नियमित मजदूरी रोजगार (Regular wage employment) के सिक्कुडने के साथ शिक्षित बेरोजगारों की स्वरोजगार के रूप में रोजगार अवसर बढ़ने पड़ते हैं और ऐसे अवसर अधिकतर अनौपचारिक क्षेत्र (Informal sector) में पाए जाते हैं। इसलिए यह जरूरी हो जाता है कि अनौपचारिक क्षेत्र का विस्तार किया जाए, विशेषकर उच्च आय वाले स्थायी पर, जहां असंगठित क्षेत्र में आय स्तर काफी अच्छे रहने की संभावना है और जहां पहली पीढ़ी के प्रवासी (Migrants) काम खोजते हैं और रोजगार प्राप्त करते हैं।

## 5 नौवी योजना की समीक्षा

चूंकि भारतीय जनता पार्टी के नेतृत्व वाली सरकार नौवीं योजना को संशोधित करने पर विचार कर रही है इसलिए इसकी विस्तृत समीक्षा करने की आवश्यकता नहीं। किन्तु इस योजना के निर्माण से सम्बन्धित दो कमजोरियों का उल्लेख करना उचित होगा।

पहली नौवीं योजना का वित्तीय ढांचा बहुत ही कमजोर बुनियाद पर आधारित है और यह केन्द्र और राज्यों से ऐसी मांग करता है जिसे पूरा करनेकी कोई संभावना नहीं विशेषकर देश में वर्तमान अस्थिर राजनैतिक वातावरण में।

दूसरी यह योजना कीमत नीति के बारे में बिल्कुल खामोश है और इसमें कीमत नियंत्रण के ढांचे की रूप रेखा तैयार ही नहीं की गयी जोकि सरकार का प्रशासनिक और अन्य व्यय में विघ्नकारी वृद्धि का मुख्य कारण है।

□ □ □



**Win  
Prizes !**

## **Attention: Readers**

We request you for your frank assessment regarding some of the aspects of the book given as under:

**08 013A भारतीय अर्थव्यवस्था**

**रुद्र दत्त और के० पी० एम० सुन्दरप**

**उत्तीसवा संस्करण 1998**

*Please fill up the given space in neat capital letters*

- (i) What topics of your syllabus that are important from your examination point of view are not covered in the book ?
- (ii) What are the chapters wherein the treatment of the subject matter is not systematic or organised or updated?
- (iii) Have you come across misprints/mistakes/factual inaccuracies in the book? Please specify the chapters and the page numbers
- (iv) What other books on the same subject have you found/heard better than the present book? Please specify in terms of price and quality

- (v) Further suggestions and comments for the improvement of the book.

(PS if need be please attach a separate sheet to write your views )

### Other Details:

- (i) Who recommended you the book? (Please tick in the box near the option relevant to you )  
☐ Teacher                      ☐ Friends                      ☐ Bookseller
- (ii) Name of the recommending teacher his designation and address
- (iii) Name and address of the bookseller you purchased the book from
- (iv) Name and address of your institution (Please mention the University or Board as the case may be)
- (v) Your name and complete postal address
- (vi) Course you are enrolled in

**The best assessment will be awarded each month. The award will be in the form of our publications as decided by the Editorial Board**

*Please mail the filled up coupon at your earliest to*

**The EDP Department (FB)**

**S CHAND & COMPANY LTD ,**

**Post Box No 5733 Ram Nagar New Delhi 110 055**